

Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerk / collection

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2005). *Frauenrechte in Deutschland: Follow-Up-Prozess CEDAW 2004* (Dokumentation / Deutsches Institut für Menschenrechte). Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-330388>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Frauenrechte in Deutschland:

Follow-Up-Prozess
CEDAW 2004



Deutsches Institut
für Menschenrechte



Impressum

**Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights**

Zimmerstr. 26/27
D-10969 Berlin
Tel.: +49 (0)30 - 25 93 59-0
Fax: +49 (0)30 - 25 93 59-29
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

Autorinnen:
Marion Böker
Christel Riemann-Hanewinkel
Hanna Beate Schöpp-Schilling
Christine Fuchsloch
Ursula Rust
Nevâl Gültekin-Thomasson
Monika Schröttle

Konzeption und Redaktion:
Marion Böker

Realisation:
Muschalle & Partner

Mai 2005

ISBN 3-937714-10-3



Frauenrechte in Deutschland:

Follow-Up-Prozess
CEDAW 2004



Deutsches Institut
für Menschenrechte





Vorwort

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat 2004 eine Reihe von Veranstaltungen durchgeführt, mit denen es den so genannten „Abschließenden Bemerkungen“ der menschenrechtlichen Vertragsorgane der Vereinten Nationen zu deutschen Staatenberichten Nachachtung verschaffen und zur Umsetzung verhelphen möchte. Das Treffen zum UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) war mit fünfzig Teilnehmerinnen und Teilnehmern die größte Veranstaltung unter vier derartigen Konferenzen.

Mit der vorliegenden Publikation sollen wichtige Impulsreferate einer breiteren Öffentlichkeit vorgestellt werden. Eingeleitet wird die Textsammlung durch eine Darstellung des Prozesses der Staatenberichterstattung. Abgeschlossen wird die Sammlung mit dem Protokoll der Veranstaltung, dem Tagungsprogramm vom 30. September 2004 sowie der deutschen Übersetzung der Abschließenden Bemerkungen des Komitees zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau CEDAW vom 30. Januar 2004.

Während Deutschland in der Regel in vierjährigem Abstand an menschenrechtliche Vertragsorgane wie CEDAW Berichte zur Umsetzung des Abkommens einreichen muss, ist die Umsetzung dieses wichtigsten internationalen menschenrechtlichen Vertrags für die Rechte der Frauen ein kontinuierlicher Prozess, der sich zwischen der nationalen und der internationalen Ebene in dialogischer Weise bewegt. Eine lebhaftere Zivilgesellschaft und engagierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler leisten hierzu wichtige Beiträge, die mit staatlichen Bemühungen Hand in Hand gehen und diese vorantreiben.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hofft, mit der vorliegenden Sammlung zu weiteren Diskussionen und Umsetzungsschritten des UN-Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau beizutragen. Besonderer Dank gilt Marion Böker, die die Konferenz gestaltet und organisiert hat und die Redaktion dieses Konferenzbandes übernommen hat.

Berlin, im Mai 2005
Deutsches Institut für Menschenrechte

Dr. Heiner Bielefeldt
Direktor

Frauke Seidensticker
Stellvertretende Direktorin





Inhalt

1	Marion Böker	Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) 6
2	Christel Riemann-Hanewinkel	Rede zum Follow-Up des 5. Staatenberichts am 30. September 2004 17
3	Hanna Beate Schöpp-Schilling	Die Abschließenden Bemerkungen von CEDAW zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung . . . 21
4	Christine Fuchsloch	Frauen als Verliererinnen der Hartz-Reformen – Eine innenpolitische Kommentierung der Forderungen des UN-CEDAW-Ausschusses zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik 23
5	Ursula Rust	Rentenreform: Auswirkungen impliziter Diskriminierung 35
6	Nevâl Gültekin-Thomasson	Frauen- und Menschenrechte wahrnehmen – Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund 42
7	Monika Schröttle	Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Ergebnisse aus der bundesdeutschen Repräsentativstudie und Empfehlungen für Wissenschaft, Politik und soziale Praxis 58
8	Protokoll	Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) zum 5. Staatenbericht Deutschlands am 30. September 2004 im Haus der Bundespressekonferenz, Berlin 67
9	Tagungsprogramm CEDAW Follow-Up am 30. September 2004 72	
10	Die Autorinnen 74	
	Anhang 75	
	Abkürzungsverzeichnis 76	
	Abschließende Bemerkungen, CEDAW-AUSSCHUSS, 30. Januar 2004 (Dokumentation) 77	

Marion Böker

1

Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW)

Das Übereinkommen

Das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, nach seiner englischen Abkürzung CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women) genannt, mit seinem Fakultativprotokoll¹ ist eines der sieben zentralen UN-Menschenrechtsinstrumente. Im Gegensatz zu den verschiedenen EU-Richtlinien gegen Diskriminierungen und zur Gleichstellung von Mann und Frau, die sich nur auf begrenzte Anwendungsbereiche beziehen, erstreckt sich CEDAW mit dem Diskriminierungsverbot auf alle Lebensbereiche.² Positiv geht CEDAW davon aus, dass die Vertragsstaaten die Pflicht haben, für die in den Vertragsstaaten lebenden Frauen, also nicht nur für Staatsbürgerinnen, und in allen Lebensbereichen Diskriminierungsfreiheit und Geschlechtergleichheit und Geschlechtergerechtigkeit herzustellen. CEDAW misst die Vertragsstaaten einerseits an der gesetzlichen Verankerung von Diskriminierungsfreiheit und Gleichheit und überprüft andererseits, durch welche pro-aktiven Maßnahmen und Programme seitens der Vertragsstaaten die tatsächliche Umsetzung der Diskriminierungsfreiheit und Gleichheit erzielt werden. Die einzelnen Artikel des Übereinkommens verlangen die Garantie der diskriminierungsfreien Ausübung und Inanspruchnahme aller

Grundfreiheiten und Menschenrechte durch die Frau. „Diskriminierung“ umfasst sowohl alle mit dem Geschlecht begründeten unmittelbaren und beabsichtigten Ungleichbehandlungen, wie auch mittelbare Ungleichbehandlungen, die aus formal neutralen Regelungen resultieren.

CEDAW ist eine umfassende und rechtsverbindliche internationale Übereinkunft. Sie wurde am 18. Dezember 1979 vor der Vollversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet und trat völkerrechtlich am 3. September 1981 in Kraft. Da die Deutsche Demokratische Republik (DDR) CEDAW schon im Juli 1980 ratifizierte, trat es in der DDR gleich 1981 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland (BRD) ratifizierte es 1985. Durch die Ratifizierung wurde CEDAW zugleich Bestandteil des deutschen Rechts. Es wurde durch den Abdruck im Bundesgesetzblatt (1985, II, S. 648ff) öffentlich und rechtskräftig.

Das Fakultativprotokoll trat für Deutschland im Jahr 2002 mit seiner Ratifizierung in Kraft. Es bietet einmal die Möglichkeit zur Individualbeschwerde, die auch durch Frauen- oder Menschenrechtsverbände übernommen werden kann.³ In dem Fall bleibt die/der Beschwerdeführer/in anonym. Sie muss davor geschützt werden, dass der Vertragsstaat Einfluss auf sie aus-

1 Diese wesentlichen Dokumente finden sich auf der Internetseite des Instituts: www.institut-fuer-menschenrechte.de weiter mit den Links: Bibliothek – Links – Menschenrechtsabkommen – CEDAW (oder andere Abkommen). Im Frühjahr 2002 gab das BMFSFJ die Broschüre „Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau“ heraus. Sie ist unter broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de bestellbar. Die öffentlich zugänglichen historischen wie aktuellen Informationen aus den Sitzungsperioden des CEDAW-Ausschusses, der im New Yorker Sitz der UN tagt, können unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/> verfolgt werden. Das Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte der UN in Genf stellt unter <http://www.ohchr.org/english/bodies/> Informationen zu den sieben Menschenrechtsabkommen und deren Vertragsorganen, das heißt deren überwachenden und prüfenden Ausschüssen, bereit. IWRRAW ist eine maßgebliche NGO, deren Aufgabe die Umsetzung des Abkommens mit NGO-Aktivitäten ist, sie bietet Weiteres unter <http://iwwraw.igc.org/>.

2 vgl. Baer (2004), S. 177. Sie nennt die drei jüngsten EU-Richtlinien: **RL 2004/53/EG** des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, **RL 2000/78/EG** zur Festlegung des allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zum Schutz vor Diskriminierung aufgrund der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung („Ausrichtung“ ist im deutschen Sprachraum „Orientierung“) und **RL 2002/73/EG** zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

3 Der Vorgang, eine Individualbeschwerde an den Ausschuss zu richten, wird ‚Mitteilung‘ (communication) genannt.

üben könnte. Die Individualbeschwerde ist immer dann eine weitere Vorgehensmöglichkeiten für Frauen, wenn sie gegen Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts auf dem nationalen Rechtsweg kein Recht erhalten.⁴ Allerdings ist kein ‚Urteil‘ zu erwarten, sondern der Ausschuss verfasst eine ‚Feststellung‘ (view), in der er die Auseinandersetzung des Ausschusses mit dem Vertragsstaat über die in der Beschwerde vorgetragenen Diskriminierungssachverhalt ausführt.⁵ Danach wird erwartet, dass der Staat Maßnahmen einleitet, welche die Ursachen der Diskriminierung beseitigen. Für Beschwerdeführer/innen gilt es sich gut darüber zu beraten, welche Absichten verfolgt werden und welche Erfolgsaussichten eine solche Beschwerde etwa vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte hat.⁶

Weiter kann nach dem Fakultativprotokoll schriftlich beim Ausschuss um ein Untersuchungsverfahren nachgesucht werden. Dieses kann eingeleitet werden, wenn die Einreichenden über schwerwiegende oder systematische Menschenrechtsverletzungen an Frauen im Vertragsstaat berichten. Der Ausschuss prüft die Eingabe und kann daraufhin ein Untersuchungsverfahren einleiten oder Empfehlungen entwickeln, zu denen der Vertragsstaat Stellung nehmen muss. Dem Untersuchungsverfahren muss keine innerstaatliche Ausschöpfung des Rechtsweges vorausgehen.

Der CEDAW-Ausschuss hat eine Arbeitsgruppe für die Behandlung der ‚Mitteilungen‘. Über die Einleitung etwaiger Untersuchungsverfahren entscheidet der gesamte CEDAW-Ausschuss. Die Schreiben, in denen um die Einleitung eines Untersuchungsverfahrens ersucht

wird, haben nach dem Fakultativprotokoll noch keine formelle Bezeichnung. Die Arbeitsgruppe tagt jeweils vor und nach den Sitzungswochen. Zunächst lagen dem Ausschuss drei Mitteilungen nach dem Individualbeschwerdeverfahren⁷ vor. Bis jetzt hat der CEDAW-Ausschuss laut Pressemitteilung des Treffens der Vertragsstaaten vom 05.08.2004⁸ einschließlich der 31. Sitzung vier Mitteilungen nach dem Fakultativprotokoll erhalten und ist bisher einmal⁹ daraufhin aktiv geworden. Auf den Internetseiten von DAW (Division for the Advancement of Women) gibt es mittlerweile einen Link zu den Entscheidungen des Ausschusses. In den Jahres- und Rechenschaftsberichten von CEDAW an die Generalversammlung der UN wird ebenfalls über die Aktivitäten nach dem Fakultativprotokoll berichtet.

Verbreitung und Anwendung

CEDAW erreichte vor allem unter Vertreter/innen der frauenrechtlichen NGOs durch die UN-Weltkonferenzen der 90er Jahre einen hohen Bekanntheitsgrad.¹⁰ Das Abkommen hat den zweithöchsten Ratifizierungsstand unter den sieben zentralen Menschenrechtsinstrumenten: Von 191 Mitgliedsstaaten haben das Übereinkommen momentan 180 Staaten ratifiziert. Darunter sind alle 25 EU-Staaten. Das erst im Oktober 1999 ausgelegte Fakultativprotokoll ist mit bereits 71 Ratifizierungen, darunter auch die der Bundesrepublik Deutschland, relativ weithin und schnell in Kraft getreten. Nur Estland, Lettland und Malta fehlen aus dem Kreis der EU-Staaten.

4 Bayefsky (2002), S. 127–152; Nelles (2003), S. 14–17 und Schöpp-Schilling (2003), S. 8–9

5 vgl. Schöpp-Schilling (2003), S. 9

6 ebd. Schöpp-Schilling, eine der dreißig Expert/innen des Ausschusses, weist ausdrücklich darauf hin, dass der rechtliche Effekt vor ‚klassischen Gerichten‘ (Urteil) und derjenige, der von einem Vertragsausschuss des Völkerrechts ausgeht (view) sich unterscheiden. Wichtig sind im Vorfeld eine gute rechtliche Prüfung, manchmal ein Gutachten, und eine sorgfältige Ausarbeitung der ‚Mitteilung‘. Zieht ein/e Beschwerdeführer/in vor den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), so schließt das ein Vorgehen vor CEDAW aus.

7 Vandenhole (2004), S. 271, Anm. 1731: UN Doc A/58/38 (Part II), Annex IX; Angabe vom März 2004; und UN Doc A/59/38, Kommunikation 1/2003 einer Frau aus Deutschland, zum Thema Unterhalt; da als nur teilweise statthaft bewertet, wurde sie als nicht statthaft abgelehnt.

8 Press Release WOM/1465, 05/08/2004, Meeting of State Parties to Women's Anti-Discrimination Convention 1st Meeting (AM), S.2 www.un.org/News/Press/docs/2004/wom1465.doc.htm

9 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/views/A.T.-v-Hungary-2-2003.pdf>, dokumentiert die Kommunikation 2/2003, in der der Ausschuss unter anderem vom Vertragsstaat Ungarn den umgehenden und effektiven Schutz einer Frau vor der häuslichen Gewalt ihres vormaligen Ehemannes verlangt.

10 Lukas/ Kartusch 2001, S. 21–30 und Schöpp-Schilling 2003, S. 1–13. Dazu kommt, dass es Aktivist/innen der Frauenverbände mit ihrem damaligen Zugang zur UN in den 1970er Jahren und bei der Ratifizierung womöglich bekannt war und ist. Den nachkommenden Aktivist/innen, die sich ‚autonom‘, und nicht in den re-organisierten traditionellen Frauenverbänden der ersten und zweiten Welle der bürgerlichen Frauenbewegung organisierten konnte CEDAW entweder 1980 in Kopenhagen, meist aber erst nach der Aktionsplattform der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking bekannt werden. Dies ist eine Auswirkung dessen, dass CEDAW und Völker- bzw. Menschenrecht bislang nicht fester Bestandteil der Bildung ist. Zum anderen zeigt sich daran ein Problem innerhalb der fachöffentlichen Diskurse und der Diskurse von sozialen Bewegungen.

CEDAW, das Teil des nationalen Rechts bildet, ist innerhalb Deutschlands in den entscheidenden Berufsgruppen und bei vielen anderen Akteurinnen und Akteuren wie Frauenrechts- und Menschenrechtsverbänden weithin unbekannt.¹¹ Nur in den seltensten Fällen¹² beziehen sich Gerichtsentscheidungen darauf.

Die Anwendung und Berücksichtigung von CEDAW in der nationalen Rechtsprechung ist immer noch davon abhängig, welchen individuellen Wissensstand Anwältinnen und Anwälte und Richterinnen und Richter von CEDAW erworben haben. In der juristischen Ausbildung wird internationales (Menschen-) Recht bis heute viel zu selten systematisch gelehrt.

Der Ausschuss regt deshalb gegenüber den Vertragsstaaten die Aufnahme von Informationen über CEDAW in die Ausbildung dieser Berufsgruppen an. Weiterhin verlangt der CEDAW-Ausschuss in den aktuellen ‚Abschließenden Bemerkungen‘ von der Deutschen Bundesregierung, alle Dokumente wie das Abkommen, sein Fakultativprotokoll, die aktuellen Abschließenden Bemerkungen und weitere damit verbundene UN-Dokumente seiner Informationspflicht gemäß in der Bevölkerung zu verbreiten und insbesondere einzelnen Akteurinnen und Akteuren wie Personen in Regierungen, Verwaltung und Politikerinnen und Politikern nahe zu legen.¹³

Das zeigt, wie viel noch zur Umsetzung des Abkommens in der Rechtsprechungspraxis Deutschlands zu tun ist. Noch 20 Jahre nach Inkrafttreten von CEDAW in Deutschland wird die Bundesregierung von der UN dazu aufgefordert, die Grundlagen zur Umsetzung überhaupt erst zu schaffen, indem sie das Wissen um CEDAW und die Dokumente verbreitet.

Dieses menschenrechtliche Anti-Diskriminierungsrecht aus dem Völkerrecht muss erst mit Leben erfüllt und in Bezug zu nationalen Rechtsnormen und der

deutschen Gerichtspraxis gesetzt werden. Die Verbreitung und Bekanntmachung der Dokumente ist Aufgabe des Vertragsstaates. Das Aufgreifen des Völkerrechts, seine Verwendung in Verfahren vor deutschen Gerichten obliegt den Akteur/innen der juristischen Berufe und deren Ausbildungsstätten. Frauen- und Menschenrechtsverbände können CEDAW ebenfalls bekannt machen und die Anwendung des Fakultativprotokolls aktiv übernehmen. Die Zivilgesellschaft kann neben dem Einfordern der staatlichen Verpflichtungen bei der Umsetzung des Völkerrechts, hier von CEDAW, in unterschiedlicher Weise aktiv werden. Die bisher zunehmend sichtbar gewordenen Anstrengungen von NGOs sind ermutigend. Allerdings braucht dieser Prozess der Aktivierung der Rechtsanwendung noch viele Unterstützer/innen und NGOs brauchen dafür Ressourcen, denn diese Partizipation ist aufwendig. Auch die Medien sind in diesem Prozess unverzichtbar und können viel dazu beitragen, dass Völkerrecht nicht bloße Theorie bleibt, sondern seine Kraft für die Menschen entfalten kann.

Frauenrechte in anderen Menschenrechtsabkommen – Verbindungen herstellen

Es sei ergänzend angemerkt, dass CEDAW als völkerrechtliches Instrumentarium für Frauenrechte in Verbindung mit anderen speziell zur Frauenrechtslage verabschiedeten Resolutionen und Dokumenten sowie anderen Menschenrechtsübereinkommen steht, die Frauen und NGOs nutzen können.¹⁴ So ist CEDAW nur eines unter den sieben zentralen Menschenrechtsinstrumenten mit Berichtsverfahren, Überwachungsorganen und weiteren Mechanismen und Verfahrensmöglichkeiten. Sie nehmen ebenfalls Bezug auf die Frauenrechtsproblematik und gehören mit Einschränkungen zum nationalen Rechtsbestand. Es handelt sich um das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD), das Über-

11 Das hat der Ausschuss auch in den jüngsten Abschließenden Bemerkungen erneut angemerkt. CEDAW erinnert darin in Nr. 43 die Bundesregierung an ihre Verpflichtung, für die Bekanntmachung und Verbreitung zu sorgen; CEDAW (2004), Nr. 43

12 http://www.mpiv-hd.mpg.de/de/r8693/r8693_196.cfm; die Auswertung des Max-Planck-Instituts führt einen Fall von 1984 betr. Art. 4 CEDAW (Zeitweilige Sondermaßnahmen: bevorzugte Einstellung von Frauen bei gleicher Qualifikation und geringem Frauenanteil, betreffend Richter/in in Bremen vom **Verwaltungsgericht Bremen** [Urteil vom 26.11.1987 (3 A 392/86); NJW 1988, 3224 (ZaöRV 50 [1990], 82) (rechtskräftig)] an. Das **Bundesverfassungsgerichtsurteil** vom 18.11.2003 zum Arbeitgeber/innenzuschuss zum Mutterschaftsgeld führt CEDAW an, weil CEDAW die Beseitigung mittelbarer und faktischer Diskriminierung verlangt [Aktenzeichen: 1 BvR 302/96]. Aktuell hat Gisela Friedrichs, Fachanwältin für Familienrecht in Hamburg, vor dem Verwaltungsgericht Hamburg 2004 in der Klageschrift Hamburger Frauenhäuser in der Argumentation des Begehrens auf Erhalt des 1. Frauenhauses unter anderem mit CEDAW begründet. Die Klage wurde inzwischen jedoch abgewiesen. Weitere rechtliche Schritte sind geplant.

13 Die Aktionsplattform und Erklärung der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking sowie das Ergebnis deren Überprüfungsprozess aus dem Jahr 2000 „Frauen 2000: Geschlechterbezogene Gleichstellung, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert“, s. Paragraph 27 und 43 der Abschließenden Bemerkungen aus der 30. Sitzung, 12. bis 30. Januar 2004, CEDAW 2004a

14 Hamm (2003), S. 53–59

einkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (CAT), den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR), den Internationalen Pakt über bürgerliche und Zivile Rechte (ICCPR) und das erst 2003 bisher ohne deutsche Beteiligung in Kraft getretene Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer/innen und ihrer Familienangehörigen (CMW).

Sie alle sind ebenso Rechtsinstrumente für Frauen und können von NGO-Schattenberichten oder durch die Nutzung anderer Mechanismen in ihrer Umsetzung begleitet werden. Es sei nur auf die Schattenberichte zum 4. Deutschen Staatenbericht zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte verwiesen,¹⁵ die zahlreiche Belange von Frauen (Rechtsverletzungen in Altenpflegeheimen, Recht auf Nahrung, Recht unter anderem von illegalisierten Migrantinnen auf Gesundheit, Menschenrechtsverletzungen an Asylbewerber/Innen) berührten.

Alle Menschenrechtsabkommen haben eine Genderperspektive und gehen zurück auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die schon jede Ungleichbehandlung aufgrund des Geschlechtes verurteilt. In den letzten Jahren haben die Vereinten Nationen sich wiederholt und dezidiert der Umsetzung der Genderperspektive in all ihren Aktivitäten, Gremien und Bereichen verschrieben. Neben CEDAW gehen die anderen Vertragsausschüsse auf Diskriminierungen und Menschenrechtsverletzungen von Frauen ein. Die Zivilgesellschaft kann dies wesentlich verstärken, wenn sie mit diesen Menschenrechtsabkommen und ihren Vertragsausschüssen ebenfalls in den Dialog tritt.

Der CEDAW-Ausschuss als Kontrollinstanz

Die Kontrolle der Umsetzung des Vertrages durch die Prüfung der Staatenberichte, die Behandlung der (fakultativen) Individualbeschwerden (Art. 1 des Zusatzprotokolls) und der Durchführung von Untersuchun-

gen, soweit der betreffende Staat sich diesen nach Art. 8 des Zusatzprotokolls unterworfen hat, erfolgt durch den Ausschuss für die Beseitigung jeder Diskriminierung von Frauen.

Die Artikel 17 bis 21 des Abkommens legen das Verfahren der Wahl der Ausschussmitglieder, die Zusammensetzung, die Amtsdauer der Ausschussmitglieder, die Ausstattung mit Personal und anderen Ressourcen sowie die Pflicht zum jährlichen Tätigkeitsbericht des Ausschusses gegenüber der Generalversammlung der UN fest.

Es gibt dreiundzwanzig Ausschussmitglieder. Sie sind Sachverständige, die von den Vertragsstaaten vorgeschlagen werden. Ihre Funktion sollen sie laut Abkommen „in persönlicher Eigenschaft“¹⁶ wahrnehmen, sie sollen große „Sachkenntnis auf dem von dem Übereinkommen erfassten Gebiet“ besitzen und müssen die Staatsangehörigkeit des vorschlagenden Staates haben.¹⁷ In der Regel handelt es sich um Jurist/innen, Diplomat/innen, freiberufliche Expert/innen, sie können in nationalen NGOs verwurzelt sein oder aktuell wie ehemals in der Regierung gearbeitet haben. Sie müssen aufgrund des Vorschlagsverfahrens durch die Vertragsstaaten zwangsläufig Umfeld der Regierungsinstitutionen der Vertragsstaaten gut bekannt gewesen sein, etwa in Gremien gearbeitet haben, ehemalige Regierungsmitarbeiter/innen sein oder sich als Aktivist/innen in der Frauenrechts- und Geschlechterthematik ausgewiesen haben. Die Vertragsstaaten wählen auf einer vom Generalsekretär der UN einberufenen Sitzung von einer Vorschlagsliste alle zwei Jahre elf Ausschussmitglieder für vier Jahre neu; Wiederwahl ist möglich. Die Sitzungszeit des Ausschusses war in Art. 20 des Abkommens ursprünglich auf zwei Wochen im Jahr, meist im Januar und Juli, festgelegt. Der CEDAW-Ausschuss ersucht zur Zeit die Vertragsstaaten, einer Resolution der Vertragsstaaten aus 1995/96 folgend, Artikel 20 zu ändern und einer Erweiterung der Sitzungszeit zuzustimmen. Das Arbeitsvolumen ist mit der Prüfung einer wachsenden Zahl von Berichten der 180 Vertragsstaaten sowie der Überwachung des Fakultativprotokolls gewachsen.¹⁸

¹⁵ Hausmann (2002)

¹⁶ CEDAW, Artikel 17, Absatz 1; zur Funktionsweise des CEDAW-Ausschusses siehe **Schöpp-Schilling**, Hanna Beate (2004). Aufgaben und Arbeitsmethoden der UN-Menschenrechtsausschüsse am Beispiel des CEDAW-Ausschusses: Relevanz für CEDAW-Vertragsstaaten und Zivilgesellschaft in Europa. In: Gleiches Recht – gleiche Realität? Welches Instrument bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? Loccumer Protokolle 71/03, Rehburg-Loccum, S. 37–64.

¹⁷ ebd.

¹⁸ Bustelo (2000), S.82

Der CEDAW-Ausschuss hat bis jetzt zudem 25 Allgemeine Empfehlungen¹⁹ vorgelegt. Diese erläutern den Vertragsstaaten die Probleme, die der Ausschuss in der Umsetzung einzelner Artikel oder Absätze des Abkommens sieht und gibt den Vertragsstaaten Hinweise auf das richtige Verständnis des Abkommens und seiner Umsetzung.²⁰ Die Empfehlung Nr. 25 zu ‚Zeitweiligen Sondermaßnahmen‘ nach Artikel 4, Absatz 1 des Abkommens empfiehlt die Möglichkeit des Abkommens und des Ausschusses, dass Frauenfördermaßnahmen wie Quoten, bevorzugte Einstellungen und andere Mittel anzuwenden sind. Bislang sind gerade die Empfehlungen als Dokumente wenig bekannt und diskutiert worden. Es wäre zu wünschen, dass sie im Gesamtprozess der Umsetzung von Diskriminierungsfreiheit für Frauen mehr einbezogen werden, da sie zur Klärung dienen und Wege der Auslegung weisen.

Berichterstattung und konstruktiver Dialog

Seit 1988 berichtet die Bundesregierung dem Ausschuss im Rahmen der in Artikel 18 des Abkommens formulierten Berichtspflicht. Der 2., 3. und 4. periodische Bericht wurden kombiniert am 27.10.1998 und der 5. periodische Bericht am 19.11.2002 eingereicht.

Der CEDAW-Ausschuss lädt seit 1997 verstärkt nationale NGOs ein, landesspezifische Informationen an den Ausschuss zu geben.²¹ Diese werden zunehmend in Form von so genannten Schattenberichten durch die NGOs vorgelegt. Diese sind auch bei anderen Vertragsausschüssen üblich und möglich. Schattenberichte beziehen sich kritisch reflektierend und ergänzend auf die Staatenberichte. Der CEDAW-Ausschuss nimmt Schattenberichte von NGOs in der jeweils der Sitzung mit dem Vertragsstaat ein halbes Jahr vorausgehenden informellen Sitzung (Pre-Session) entgegen, hört die Zusammenfassungen der NGOs in einer informellen Sitzung außerhalb der Sitzungszeit an und stellt ihnen weitere Fragen. Die so gewonnenen Informationen kann der Ausschuss in die „list of issues“, die zusätzlichen Fragen zum Staatenbericht, einfließen

lassen. Dieser beantwortet die zusätzlichen Fragen dann möglichst schnell, so dass sie als Dokument in der Sitzung mit dem Vertragsstaat vorliegen. Der Sitzung mit dem Vertragsstaat geht eine Sitzung voraus, in der die NGOs noch einmal aktualisiert die Essenzen ihrer Schattenberichte vortragen können, in der sie als NGO-Delegation Redezeit vor dem CEDAW-Ausschuss erhalten. Ihre Statements können sie vorher an die Ausschussmitglieder verteilen lassen. Der Ausschuss nimmt das von den NGOs Vorgetragene wiederum ergänzend zu seinen sonstigen Informationen über den Vertragsstaat und Fragen an ihn auf. Über den Sitzungsverlauf erscheint eine Pressemitteilung der Generalversammlung der UN. Das Protokoll der Ausschusssitzung wird seit einiger Zeit leider nicht mehr veröffentlicht. Zudem verfassen NGOs mit Beobachtungs-Status bei der UN Berichte. Diese sind nicht zentral abrufbar, sondern müssen bei den NGOs individuell angefragt oder auf den Webseiten gesucht werden.²²

1999/2000 zum 4. Staatenbericht Deutschlands wurden erstmals zwei Schattenberichte von den NGOs Wirus.berlin und KOK e.V. eingereicht. Ihre Themen wurden vom Ausschuss aufgegriffen und spiegeln sich in den Abschließenden Bemerkungen von 2000 wider.

Im Juli 2003 reichten sieben NGOs ihre Schattenberichtssammlung in der Pre-Session beim UN-Ausschuss zum 5. Staatenbericht Deutschlands ein. Zudem reichte der Deutsche Juristinnenbund eine Stellungnahme ein. Ihre Fragen wurden danach zum Teil in die Fragen des Ausschusses an die Regierung eingeschlossen. Der Ausschuss gab ihnen am 19. Januar 2004 in der 30. Sitzung Gelegenheit, ihre Statements vorzutragen.

Innerhalb des direkten Dialogs zwischen dem CEDAW-Ausschuss und der deutsche Delegation am 21. Januar 2004 griffen einige der Sachverständigen auf die Informationen und Fragen der NGOs aus den Schattenberichten und mündlichen Statements zurück. Es wird in den Dokumenten deutlich, dass die

¹⁹ Unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations.htm> sind sie auf Englisch zu finden.

Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat die deutschen Übersetzungen aller Empfehlungen der Vertragsausschüsse in Buchform publiziert.

²⁰ Zur Bedeutung der ‚Allgemeiner Empfehlungen‘ s. Klein (2003), 126-131. Der CEDAW-Ausschuss bereitet zurzeit die Allgemeine Empfehlung Nr. 26 zum Artikel 2 vor.

²¹ Vandenhole (2004), S. 37

²² Obwohl es auf Internetseiten von internationalen NGOs einige Muster für Schattenberichte gibt (IWRAW), ist es ein Manko, dass NGO-Schattenberichte zu CEDAW oder den Menschenrechtsabkommen allgemein nicht auch im UN-Kontext zentral gesammelt oder wenigstens mit den betreffenden Staatenberichten verlinkt werden. Für Deutschland erstellt das Deutsche Institut für Menschenrechte zu jedem Menschenrechtsabkommen eine Internetseite, auf der alle relevanten Dokumente des Dialoges chronologisch eingestellt sind, einschließlich der NGO-Schattenberichte. Die vielen Informationen, Daten, Statistiken der Staatenberichte, NGO-Berichte und sonstigen eingeholten Informationen werden bislang nicht in einer Datenbank zusammengeführt. So sind positive und negative Entwicklungen sowie Daten im Verlauf nicht abrufbar. Damit wird ein Potential fortlaufender Berichterstattung nicht genutzt.

Sichtweisen der Bundesregierung, des CEDAW-Ausschusses und der NGOs über vorhandene Diskriminierungen und Handlungsbedarf an einigen Stellen deutlich voneinander abweichen. Gerade in diesem Spannungsfeld ergibt sich der Dialog. Es wird aber ebenso deutlich, und die NGOs heben das als positive Entwicklung in ihren Berichten auch hervor, dass durch diesen Dialog auf nationaler Ebene Dinge in Bewegung geraten und sich daraus gesetzgeberische und sonstigen Maßnahmen entwickeln.

Im Rahmen dieses Dialogs kann der Vertragsstaat seine bisher umgesetzten erfolgreichen und weniger erfolgreichen Maßnahmen schildern, das heißt, auf neue Erlasse oder Gesetze, neu eingerichtete Institutionen, materielle und immaterielle zeitweilige Sondermaßnahmen oder beschlossene Verfahrensweisen verweisen und Datenmaterial zur Entwicklung der Situation der Frau unter allen Artikeln von CEDAW vorlegen. Es wird nach Artikel 18, Absatz 2 des Abkommens erwartet, dass der Vertragsstaat die Wirksamkeit seiner Maßnahmen selbst kritisch hinterfragt und Hindernisse dort darlegt, wo sie seine Maßnahmen zur Umsetzung des Abkommens schwächen. Diese Analysen bot der 3. und 4. Staatenbericht Deutschland nach Meinung des Ausschusses in den Abschließenden Bemerkungen im Jahr 2000 nicht ausreichend.²³ Es wird auch erwartet, dass ein Vertragsstaat von sich aus neue Maßnahmen ankündigt, die eine bessere Umsetzung einlösen helfen sollen. Dies kann der Vertragsstaat schon im Staatenbericht oder von sich aus in den Ausführungen vor dem Ausschuss tun. Die meisten Vertragsstaaten heben sich diese ‚Ankündigungen‘ für die Beantwortung der kritischen Fragen des CEDAW-Ausschusses auf.

Die Mitglieder des Ausschusses schlagen teilweise dem Vertragsstaat konkrete Empfehlungen für die von ihnen als defizitär oder problematisch identifizierten Bereiche der Umsetzung des Abkommens vor und fragen, ob der Vertragsstaat sie als Maßnahmen in Erwägung zieht. Manchmal, aber nicht immer antworten die Vertragsstaaten dann bereits in der Sitzung mit dem Ausschuss durch ihre Delegationsmitglieder positiv darauf.

Die ‚Abschließenden Bemerkungen‘

Der UN-Frauenrechtsausschuss bewertet im nächsten Schritt die bisherige Umsetzung der Vertragsverpflichtungen des Vertragsstaats in Gestalt der ‚Ab-

schließenden Bemerkungen‘. Diese heben die positiven Aspekte hervor, und richten Vorschläge und Anforderungen zur weiteren Umsetzung der De-facto-Gleichstellung von Frauen und Abschaffung jeglicher Form der Diskriminierung der Frau an die Regierungen. Der Ausschuss bewertet die Form der Berichterstattung durch den Staat und die vom Staat getroffenen Maßnahmen. Zudem identifiziert der Ausschuss Defizite in der Umsetzung durch den Vertragsstaat.

Der Ausschuss greift in den Abschließenden Bemerkungen Ankündigungen neuer Maßnahmen auf und überprüft sie zum Zeitpunkt des nächsten Staatenberichts daraufhin, ob sie umgesetzt wurden und welche Wirkung sie haben. Als Voraussetzung der Bewertung der 180 Vertragsstaaten dienen nicht nur die Staaten- und NGO-Berichte. Der Ausschuss kann weitere Informationen von UN-Sonderorganisationen anfordern. Zudem verfolgen die Ausschussmitglieder mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung die Politiken der Vertragsstaaten über einen langen Zeitraum hinweg. Ihnen sind bestehende Praktiken der Diskriminierungen von Frauen oder sich neu entwickelnde Formen von Diskriminierungen und von best practice gegen Diskriminierungen bekannt, sie lernen Vorgehensweisen gegen sie und best practices der Gleichstellungsmaßnahmen kennen und können sie als Empfehlungen anderen Staaten mit auf den Weg geben. Der Vertragsstaat ist gehalten, die Empfehlungen und Aufforderungen der Abschließenden Bemerkungen umzusetzen.

Die wachsende Rolle von NGOs

In den letzten Jahren hat die Rolle von NGOs im Berichtsverfahren an Gewicht gewonnen. Dazu haben insbesondere die Schattenberichte und NGO-Veranstaltungen beigetragen, die CEDAW bekannter gemacht haben. Seit der Wiener Menschenrechtskonferenz 1993 und der Pekingener UN-Weltfrauenkonferenz von 1995 und dem Follow-Up aus dem Jahr 2000 haben insbesondere Frauenrechts-NGOs einen großen Einfluss auf das gesamte UN-System nehmen können und die Frauenrechte als Menschenrechte etablieren und von zum Teil von Marginalisierung befreien können. Die UN hat den Zugang von NGOs zu Konferenzen, Vertragsorganen und Gremien erweitert. Diese positive Entwicklung und die unmissverständliche Aussprache der UN für Frauenrechte als Menschenrechte 1993 in Wien hat als neues Paradigma wiederum den für Frauenrechten eintretenden NGOs auf

²³ Vgl. Körner (2004), 49-51 zu den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses. Hinweis auf die vermisste Analyse CEDAW (2000), Nr. 19.

nationaler Ebene eine stärkere Beachtung und einen deutlichen Rückhalt verschafft. NGOs haben sich ermutigt gesehen, ihren Einfluss auf den nationalen staatlichen und regionalen Ebenen stärker zur Geltung zu bringen.

Der innenpolitische Dialog zu CEDAW

Über die Abschließenden Bemerkungen und die Umsetzung des Abkommens überhaupt können NGOs und andere zivilgesellschaftliche Akteurinnen und Akteure bis zum nächsten Staatenbericht einen Dialog mit der eigenen Regierung führen. Voraussetzung dafür ist die Bekanntmachung von CEDAW und den Abschließenden Bemerkungen, eine Aufgabe, die dem Vertragsstaat obliegt, aber auch der Zivilgesellschaft. Je häufiger Menschen und Verbände die Regierung nach deren Umsetzung befragen oder dazu konkrete Empfehlungen unterbreiten, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass durch diese Lobbyarbeit und diesen Dialog über die Umsetzung Fortschritte im Sinne des Abkommens und damit der Beseitigung der Diskriminierungen der Frau erzielt werden. Wichtig ist dabei, dass der Dialog auch öffentlich geführt wird. Bislang gibt es wenig formalisierte Verfahren dafür.

Im März 2003 machte erstmals der Bundestag den 5. Staatenbericht zu CEDAW zum Thema einer Bundestagsdebatte, ein begrüßenswertes Novum. Am 13. März 2003 wurde der Bericht von Frauenministerin Renate Schmidt vorgestellt, und es entspann sich eine Debatte.²⁴

Anlässlich der bevorstehenden Sitzung im UN-Ausschuss fand am 15. Januar 2004 eine weitere Bundestagsdebatte zu dem Bericht statt.²⁵ Es wäre gut, wenn dies der Auftakt zu künftig regelmäßigen öffentlichen Debatten um den CEDAW-Umsetzungsprozess wäre.

Die NGO-Autorinnen überreichten offiziell ihre Schattenberichte am 15. Dezember 2003 der Bundesregierung in einer öffentlichen Veranstaltung der Heinrich-Böll-Stiftung. Die Parlamentarische Staatssekretärin Christel Riemann-Hanewinkel (BMFSFJ) nahm sie unter Beisein andere Ministerienvertreter/innen, der Presse und zahlreicher Teilnehmer/innen entgegen.

Frauke Seidensticker, stellvertretende Direktorin des

Deutschen Instituts für Menschenrechte in Berlin, kündigte anlässlich dieser Veranstaltung an, eine Follow-Up-Veranstaltung nach der Sitzung des CEDAW-Ausschusses auszurichten. Diese wurde im September 2004 durchgeführt, um den Inhalt des Abschlussdokuments und die Umsetzung des Abkommens bis zum nächsten Berichtszeitraum im Jahr 2006 innenpolitisch umzusetzen.

Das CEDAW-Follow-Up am 30. September 2004

Das CEDAW-Follow-Up wurde vom Deutschen Institut für Menschenrechte im Rahmen von insgesamt vier Fachgesprächen zu den Abschließenden Bemerkungen menschenrechtlicher Vertragsausschüsse der UN durchgeführt. Das Institut möchte damit einen Weg der systematischen Nachbearbeitung des CEDAW-Berichtsprozesses aufzeigen. Wurden die Dialoge bisher nur zeitlich eng um den Staatenberichte herum geführt, um dann quasi einzufrieren, möchte das Institut nun die Dokumente der Abschließenden Bemerkungen stärker in den Vordergrund rücken und den Fokus auf deren Bedeutung für die Umsetzung in der aktuellen nationalen Politik richten. Es möchte die Zeit zwischen den Staatenberichten zu CEDAW für konkrete Veränderungen anlässlich der Abschließenden Bemerkungen nutzbar machen.

So wurden für das Fachgespräch zu CEDAW von vielen Themenbereichen bewusst nur einige, die sich um die gegenwärtig so aktuellen Sozial- und Wirtschaftsreformen lagern, ausgewählt: Arbeitsmarktpolitik, Renten- und Gesundheitspolitik, die Lebenssituation von Migrantinnen, deren Belange innerhalb der Reformen wie generell als Mainstreamingprozess noch nicht immer mitbedacht werden, und das immerwährende Problem der Gewalt gegen Frauen.

Bei dem Fachgespräch waren Mitarbeiter/innen aus Fachreferaten verschiedener Bundesministerien, Vertreterinnen und Vertreter aus den Wissenschaften und aus einschlägig spezialisierten NGOs beteiligt sowie einige Mitglieder des Deutschen Bundestages anwesend. Die Anwesenden erarbeiteten eine Fülle an Empfehlungen, die hier nur ansatzweise, dafür aber in den folgenden Beiträgen kenntnisreich aufbereitet und dokumentiert werden können. Es wurde anschaulich,

²⁴ Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 15. Wahlperiode, 31. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 13. März 2003, ab S. 2379. Es lagen Entschließungsanträge der Fraktionen SPD und Bündnis 90/ Die Grünen (Drucksachen-Nummer 15/599) und der FDP (Drucksachen-Nummer 15/601) vor.

²⁵ Sitzungsprotokoll des Deutschen Bundestags, 15. Wahlperiode – 86. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 15. Januar 2004, ab S. 7558 C und Drucksachen-Nummern 15/105; 15/599; 15/601; 15/740; 15/1171

dass CEDAW und die Abschießenden Bemerkungen des Ausschusses hinsichtlich der Innenpolitik durchaus auf die drängenden Reformthemen durchdekliniert werden können. Die Teilnehmenden konnten die Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses fruchtbar auf die innenpolitischen Themen anwenden und sahen diese auch als hilfreich an.

Hervorzuheben ist die Teilnahme der Parlamentarischen Staatssekretärin aus dem Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Frau Riemann-Hanewinkel, die ihre Rede für diese Publikation dankenswerterweise zur Verfügung gestellt hat. Das von ihr vertretene Bundesministerium ist das zentrale Fachministerium für einen der umfangreichsten noch ausstehenden gesellschaftlichen Transformationsprozesse im Bereich der Geschlechterverhältnisse.

Die zentrale Rolle des Bundesfrauenministeriums

Das Fachgespräch zu CEDAW veranschaulichte, um welche Herausforderung es sich handelt. Das Bundesfrauenministerium hat die maßgebliche Verantwortung, gemeinsam mit allen anderen Bundesministerien und ihren Behörden, Gleichstellung, Diskriminierungsfreiheit und Geschlechtergerechtigkeit herzustellen. Dafür stehen die Instrumentarien der im Kontext der Europäischen Union so genannten Doppelstrategie zur Verfügung: die zeitlich befristeten Fördermaßnahmen der klassischen Frauenpolitik und das Instrumentarium des Gender Mainstreaming. Insofern „Gender“ das „sozial definierte Geschlecht“ meint, weist der Ansatz über die Kategorien von „Frauen“ und „Männern“ hinaus und erweitert sich damit auf alle Personen, die sozialen selbst- oder fremddefinierten Geschlechts(rollen)konstruktionen unterliegen. Das würde sich auf Personen beziehen, die diese Zuschreibungen als eigene Identität annehmen und deshalb benachteiligt werden und Gleichbehandlung verlangen können, und Personen, die meist negativ besetzte Zuschreibungen als Stereotype und Diskriminierungen zurückweisen.

Seit Mitte der 1990er Jahre ist das Bundesfrauenministerium daher insbesondere seit der Umsetzung des Gender Mainstreaming mit wachsenden Aufgaben konfrontiert. Sie erstrecken sich auch darauf, in Achtung der föderalen Kompetenzen der Länder zu erreichen, dass dieser Prozess in ganz Deutschland unter Nutzung der besten Ergebnisse vom Bund und aus den Ländern zu einem einheitlichen Ergebnis und nicht zu einem Puzzle unterschiedlicher (diskriminierender) Rechtspraxis und Alltagserleben geführt wird.

Das BMFSFJ hat auch als direkt im Dialog mit CEDAW stehendes Ministerium²⁶ eine maßgebliche Vorbildfunktion darin, wie die Frauen- und Menschenrechtsverbände und Expert/innen konsultiert werden und wie die Partizipationsrechte von Frauen und Männern im Gestaltungs- und Entscheidungsprozess innerhalb dieses Aufgabenfeldes entwickelt und gestärkt werden.

Bei der Betrachtung der Ansiedlung der federführenden Verantwortung für das Gender Mainstreaming innerhalb der Ressortkombinationen im Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend mitsamt der Bundesbeauftragten für Integration und Migration fällt auf, wie groß allein in diesem „Superministerium“ das Potential ist, in vielen Bereichen eine große Kongruenz der Umsetzung des Gender Mainstreaming und der Menschenrechte von Frauen zu erzielen. Das Bundesministerium hat mit der Federführung bei dieser umfassenden und langfristig strukturell angelegten Reorganisations- und Transformationssaufgabe, auch wenn dies manchmal in der Öffentlichkeit nicht so wahrgenommen wird, an Bedeutung gewonnen.²⁷

Das Ergebnis dieser Prozesse ist für das Zusammenleben der Geschlechter, für die innere Sicherheit und den gesellschaftlichen Frieden in Deutschland ausgesprochen wichtig. Auch aus ökonomischer und staats-theoretischer Perspektive wird immer öfter darauf hingewiesen, dass die Entwicklung, Produktivität und politische Legitimität eines Landes von dem rechtlichen Status der Frau innerhalb eines gerecht gestalteten Geschlechterverhältnisses abhängt. Das Ansehen Deutschlands wird regional und international

²⁶ Dies geschieht in enger Abstimmung mit dem Auswärtigen Amt, das auch zur Nutzung positiver Beispiele der Umsetzung von Gender Mainstreaming und Menschenrechten der Frauen anderer Staaten in Deutschland anregen kann. Ein anderes Bundesministerium für einen engen internationalen Austausch zur Anregung und für Synergieeffekte, das hier einbezogen werden müsste und Transformationsriemen spielen könnte, wäre das Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit.

²⁷ Die ‚National Machinery for the Advancement of Women‘, also das Nationale Ministerium für Frauenpolitik sind für die Menschenrechts-, sprich Frauenrechtsaktivitäten der Vereinten Nationen besonders wichtige, verantwortliche und unverzichtbare Ansprechpartner/innen. Im November 2004 wurde dazu ein gemeinsames Statement „Promoting and Protecting the Rights of Women“ von Nationalen Menschenrechtsinstitutionen, dem Büro der Hochkommissarin für Menschenrechte (OHCHR) und der Division for the Advancement of Women (DAW) verabschiedet, das unter <http://www.un.org/womenwatch/daw/meetings/rt-natmach-nov04.pdf> zu finden ist (Datum des Ausdrucks 21.02. 2005).

zunehmend daran gemessen. Obgleich Deutschland in einigen Bereichen Vorsprünge²⁸ und Fortschritte²⁹ vorzuweisen hat, liegt es in anderen Bereichen im europäischen und internationalen Vergleich weiter hinten³⁰ als man vermuten möchte.

Angesichts der Tatsache, dass Deutschland zwar mit einigen typischen Krisenerscheinungen ringt, die auch andere westliche wie östliche Industrieländer betreffen, ist nicht ganz nachvollziehbar,³¹ warum Deutschland nicht näher an den positiven Werten Norwegens, Schwedens oder der Niederlande liegen könnte. Für eine grundsätzliche Veränderung vor allem in den Bereichen von Wirtschaft und Macht fehlt immer noch ein breiterer Konsens, fehlt der Wille, der Gleichstellung der Geschlechter politische und gesellschaftliche Priorität einzuräumen.

Der Dialog zu CEDAW bietet Raum, wie innerhalb des Fachgesprächs exemplarisch vorgeführt, innenpolitische Detailfragen und Lösungsmöglichkeiten herauszuheben, er kann aber künftig ebenso den Rahmen dazu bereitstellen, den bevorstehenden gesamten gesellschaftlichen Transformationsprozess für Geschlechtergerechtigkeit, Analysen und Instrumentarien zu erörtern.

Ausblick

CEDAW ist als verbindliches Menschenrechtsinstrument Dreh- und Angelpunkt der Arbeit für die Ab-

schaffung aller Formen der Diskriminierung der Frau. Es gibt aber auch andere wichtige Dokumente im Völkerrecht und speziell zu Frauenrechten. CEDAW, gerade weil es weit gefasst ist und durch die Allgemeinen Empfehlungen flexibel in der Interpretation ist, kann neue Trends und Aspekte aufnehmen, interpretieren und in Völkerrecht umsetzen. Dazu können keine Resolutionen in UN-Gremien dienen. Auch die Peking Aktionsplattform³² als Abschlussdokument der UN-Weltfrauenkonferenz und ihre im 5-Jahresrhythmus stattfindenden Überprüfungsprozesse kann eine solche langfristig flexible und auf Veränderungen im internationalen Geschlechterverhältnis reagierende Umsetzung von Völkerrecht nicht leisten. Dies macht die Stärke von CEDAW aus. Und dies ist angesichts der internationalen Dynamik dringend nötig. Denn neben den Fortschritten und manchen Abschaffungen von Diskriminierungen der Frau tauchen in neuen Kontexten immer neue Formen der Diskriminierung der Frau auf. Während die Peking Aktionsplattform 1995 und ihr Follow-Up 2000, auch ohne dieselbe Verbindlichkeit wie CEDAW zu haben, einiges bewegen konnte, konnte beim gerade erfolgten Follow-Up+10 die große Dynamik des Austauschs, Anregens und Vernetzens der Aktivist/innen aufgrund der ideologischen Konstellation der Staatenpositionen und des Ausbleibens eines NGO-Forums nur eingeschränkt erfolgen. Diese Dynamik hat einen Teil der Energien der Umsetzungsprozesse auch durch die Staaten ausgemacht: die Präsenz und das Fachwissen der Zivilgesellschaft.

²⁸ Die Einführung des Wahlrechts für Frauen erfolgte 1919 noch vergleichsweise früh.

²⁹ Beispielsweise ist, ggf. in Folge des frühen Wahlrechts, die Anzahl der in Parlamente gewählten Frauen heute bei den Parteien, die Frauenförderung betreiben, vergleichsweise hoch; die schriftlich fixierte (Förder-) Gesetzgebung und kostenintensive Bereiche (wie Opferschutz) waren bis jetzt weit entwickelt; der Bildungs- und Ausbildungsstand und die Qualifizierung von Frauen ist höher als die der Männer; Vgl. zur Genderdimension bei Wahlen: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (Ed.) (2004): Voter Turnout in Western Europe since 1945. A Regional Report. Stockholm, S. 35 f.: Die Wahlbeteiligung von Frauen ist in Deutschland höher als die der Männer (www.idea.int/publications/voter_turnout_europe/upload/Full_Report.pdf; vom 24. 02. 2005; zu den in Parlamenten gewählten Frauen (Erfolge), aber auch Frauen in Regierungen und insb. Finanzinstitutionen Deutschlands und der EU s. Europäische Kommission, DG EMRL, Datenbank über Frauen und Männer in Entscheidungsprozessen (http://europa.eu.int/comm/employment_social/women_men_stats/out/measures_out41...) vom 24. 02. 2005; die beunruhigende Einschränkung stellt jedoch der Ausschluss vieler Migrantinnen und Frauen aus Minderheiten vom Genuss dieser Fortschritte dar.

³⁰ Im Gender Development Index von 2001 steht insgesamt Deutschland zwar relativ vorne (Position 15 von 144), dennoch liegen 14 weitere OECD-Staaten angefangen von Norwegen, Irland, Schweden, Australien, den USA, Kanada, den Niederlanden, Belgien, Dänemark, Finnland, England, der Schweiz und Japan bis Österreich vor Deutschland: www.undp.org/hdr2003/indicator_196_1_1.html; vom 24. 02. 2005; und trotz besserer Qualifikationen in vielen Bereichen existiert für Frauen weiter Lohndiskriminierung und entspricht ihr Anteil an Führungspositionen insbesondere in der Privatwirtschaft diesen Qualifikationen nicht. Darauf verweist CEDAW auch in den Abschließenden Bemerkungen von 2004: CEDAW (2004), Nr. 24. Zuletzt sei nur auf die bekannten Vergleichsgrößen der Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur Verfügung stehenden Kinderbetreuung in Deutschland und Frankreich verwiesen: Immer noch schneidet Frankreich besser ab.

³¹ Allerdings wird, abgesehen von den vielen Publikationen der feministischen und geschlechtersensiblen Frauen- und Geschlechterforschung, ggf. zu wenig analysiert, wie das Wechselverhältnis der in Deutschland so typischen Krisen- und Konfliktbereiche mit spezifisch hinzu kommenden kulturellen und historischen Geschlechterkonstruktionen und -rezeptionen einhergehen und wo strategisch anzusetzen wäre, die Strukturen der männlichen Hegemonie und ihre den notwendigen Prozess der Veränderungen blockierenden oder verlangsamenden Auswirkungen zu durchbrechen. Solche Analysen aber müssen Teil des Gender Mainstreaming sein, und wo sie vorliegen, müssen sie ausgewertet werden und im Rahmen von Wissenstransfer in neue Handlungsoptionen münden.

³² Sie wurde im März 2005 erneut bestätigt und soll seitens der Regierungen mit der Umsetzung aller Millenniumsziele verbunden werden.

Die Verbindlichkeit, die CEDAW erreicht hat, und der kontinuierliche Umsetzungsprozess sind von unvergleichlicher Qualität. Dagegen ist gegenwärtig die Dynamik um die Aktionsplattform der UN-Weltfrauenkonferenz in Peking gebremst. Der inhaltliche Konsens konnte nur unter größten Anstrengungen aufrecht erhalten bleiben. Die eigentlich im Jahr 2005 geplante Weltfrauenkonferenz mit dem Ziel der Erweiterung der in dem Dokument angesprochenen Themen wurde schon vor ein paar Jahren in weiser Voraussicht von der Agenda abgesetzt. Das gegenwärtige ideologisch-politische Bargaining um außen- und machtpolitische Ziele in einer seit 2001 und 2003 neu strukturierten Staatenkonstellation haben die Staaten beim Peking+10-Prozess nicht ausgeklammert, sondern wie in anderen Gremien der UN fortgesetzt. Vor allem richten sich die Anfeindungen weiterhin und mit neuer Dynamik und seitens ehemals progressiver Unterstützstaaten gegen die reproduktiven Rechte der Frauen. Es sind Aufweichungen des Willens zur Umsetzung der Abschlussdokumente von Kairo und Peking sowie weitere Gefährdungen durch immer neue ‚konjunkturabhängige‘ Themen- und Ressourcenfokussierung innerhalb der Staatengemeinschaft der UN zu beobachten. Mehr noch als 2001 beim Peking+5-Prozess ging es dieses Mal um den bloßen Vergleich vorweisbarer Umsetzungsschritte der Regierungen. Der ursprüngliche dynamische Prozess, der davon lebte, neue, positive Ansätze, Erkenntnisse, Methoden der NGOs und einzelner Regierungen für alle nutzbar zu machen, konnte diesmal nicht ausgelöst werden. Es ist zu hoffen, dass die lähmenden Kräfte und geopolitischen Umstände, die dazu führen, sich in einigen Jahren verändern und die Sicht auf die Aktionsplattform freigeben, so dass sich ihre Dynamik wieder entfalten kann. Die meisten NGOs und ihren Netzwerke, die nur minimale Ressourcen für einen Austausch und den gezielten gemeinsamen Zugang zu den Vertreter/innen der Staaten haben, müssen sich vertrösten und können hoffentlich durch virtuellen Austausch, das Nutzen anderer Konferenzen und einen langen Atem weiter die Umsetzung der Aktionsplattform von Peking voranbringen.

Die Umsetzung von CEDAW mit ihren verbindlichen Mechanismen, Verpflichtungen der Vertragsstaaten, der Rechtsübernahme in die nationalen Gesetzgebungen sowie den Möglichkeiten des Fakultativprotokolls und schreitet langsam, aber prozesshaft voran. Dies macht CEDAW gerade in Zeiten heftiger ideologischer

und machtpolitischer Konflikte und Re-Organisation verlässlich. In diesem Abkommen ist festgehalten, was abgesehen von den Vorbehalten einzelner Staaten zum internationalen Menschenrecht der Frau anzustrebender Konsens ist, auch und gerade weil die Umsetzung viel gestalterischen Spielraum und Zeit für die Staaten einräumt. Die Umsetzung verlangt ja leider in allen Staaten immer noch immense Anstrengung, hält aber auch keinen Staat und keine Region auf, schneller voranzuschreiten.³³

In Seminaren und Veranstaltungen in Deutschland zu einzelnen Frauenrechtsfragen ist gegenwärtig ein steigendes Interesse an CEDAW festzustellen. Neben allgemeinen Informationen sind die Teilnehmer/innen vor allem an dem praktischen Nutzen, an der Anwendbarkeit bezüglich der drängenden politischen Alltagsfragen interessiert wie sie die Abschließenden Bemerkungen berühren. Einzelne Seminare über CEDAW haben in der letzten Zeit stattgefunden, obwohl CEDAW noch kein Standardelement von Bildungseinrichtungen oder der politischen Arbeit geworden ist.

Bei der Ungeduld über die langsamen staatlichen Umsetzungsprozesse von Anti-Diskriminierungspolitiken und gleichstellungspolitischen Maßnahmen mag eine Rolle spielen, dass nun langsam die rechtliche Verbindlichkeit von CEDAW ‚entdeckt‘ und betont ins Feld geführt wird. Der Entwurf des neuesten Anti-Diskriminierungsgesetzes, das EU-Anti-Diskriminierungsrichtlinien auf der Grundlage von Artikel 13 des Amsterdamer Vertrages umsetzen soll, ist weiterhin weniger umfassend angelegt als CEDAW. CEDAW wird also in vielen Fällen weitgehenderen Diskriminierungsschutz bieten können und das internationale Verständnis von Diskriminierungsformen und Freiheit von deren Existenz entwickeln helfen.

Ein weiterer Hintergrund für die Bedeutung von CEDAW ist, dass die neue Europäische Kommission sich bislang konservativer gezeigt hat und insbesondere in frauen- und gleichstellungspolitischen Fragen zurückhaltender agieren könnte als die vorherige Kommission. Das könnte heißen, dass keine weiterführenden EU-Gleichstellungsrichtlinien insbesondere gegen Diskriminierung außerhalb der Beschäftigungspolitik zu erwarten sind. Alle EU-Mitgliedsstaaten haben CEDAW ratifiziert und sind national zur Umsetzung verpflichtet. Insofern sollte CEDAW auch

33 CEDAW und die Aktionsplattform von Peking stehen in Bezug zueinander. Der Ausschuss hat den Text und seine Follow-Ups durchaus im Hintergrund seiner Interpretationen wahrgenommen und hat in den Abschließenden Bemerkungen auch die Vertragsstaaten an die Verpflichtungen nach der Aktionsplattform erinnert.

innerhalb der EU stärker thematisiert werden. Es wäre wünschenswert, wenn sich die EU-Staaten zu dem Zweck einer effektiveren Umsetzung zusammenschließen würden. Diese Initiative könnte von der EU-Kommission, dem EU-Parlament oder von den Frauen- und Menschenrechtsverbänden in Europa ausgehen. Dies würde im Rahmen des angestrebten harmonisierten Gemeinschaftsrechtes Sinn machen, denn CEDAW ist bereits Teil dieses Acquis Communautaire. Deshalb könnte die Europäische Union einen gemeinsamen Aktionsplan zur Umsetzung von CEDAW aufstellen und ihre Kräfte dafür bündeln.

Der Dialog muss weiter gehen: Diese Publikation soll noch einmal einen Beitrag dazu darstellen. Möge sie weitere Konsultationen und ein wachsendes Bewusstsein über die Potentiale der Arbeit mit CEDAW und Impulse für die Umsetzung schaffen.

Literatur

Bayefsky, Anne F. (2002):

How to Complain to the UN Human Rights Treaty System. Ardsley, New York

Baer, Susanne (2004):

„Europäische Richtlinien gegen Diskriminierung“, In: Gleiches Recht – gleiche Realität? Welche Instrumente bieten Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht für die Gleichstellung von Frauen? Loccumer Protokolle 71/03, Rehburg-Loccum, S. 173–183

Böker, Marion (2003):

Wie können Schattenberichte von NGOs erstellt, koordiniert und wirksam eingesetzt werden? In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 18–28 (www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Bustelo, Mara R. (2000):

The Committee on the Elimination of Discrimination Against Women at the Crossroad, In: Philip Alston and James Crawford (2000): The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring. Cambridge University Press

CEDAW (2004):

Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Nicht redigierte Vorabfassung vom 30. Januar. New York; (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1) <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5-cedaw.pdf>

Hamm, Brigitte (2003):

Menschenrechte. Ein Grundlagenbuch. Opladen

Hausmann, Ute (2002):

„Wir leugnen nicht, daß es Defizite gibt.“ Bilanz des vierten deutschen Staatenberichts zum Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte. In: Jahrbuch Menschenrechte 2003, Frankfurt am Main, S. 313–323

Lukas, Karin und Angelika Kartusch (2001):

Das Jahr 2000-Meilenstein oder Fortschritt der kleinen Schritte? In: Elisabeth Gabriel: Frauenrechte. Einführung in den frauenspezifischen Menschenrechtsschutz. Wien, S. 21–30

Nelles, Johanna (2003):

Die Möglichkeiten der Individualbeschwerde nach dem Fakultativprotokoll zu CEDAW. In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 14–17 (www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Schöpp-Schilling, Hanna Beate (2003):

CEDAW im Rahmen der völkerrechtlichen Schutzinstrumente für Frauen – Einführung in das Instrument und in die Durchsetzungsmechanismen des Abkommens, In: Konferenzdokumentation „Menschenrechtsinstrumente: Für Frauen Nutzen“, Abgeordnetenhaus Berlin, 13. Dezember 2002, hg. vom Deutschen Institut für Menschenrechte, November 2003, S. 1–13 (www.institut-fuer-menschenrechte.de)

Vandenhoe, Wouter (2004):

The Procedures Before The UN Human Rights Treaty Bodies: Divergence or Convergence? Antwerp-Oxford

Christel Riemann-Hanewinkel

2

Rede zum Follow-Up des 5. CEDAW-Staatenberichts am 30. September 2004

Liebe Frau Seidensticker,
liebe Frau Dr. Schöpp-Schilling,
sehr geehrte Damen und Herren,

im vergangenen Dezember haben wir uns anlässlich der Übergabe der Schattenberichte zur CEDAW-Konvention in der Heinrich-Böll-Stiftung getroffen. Damals haben wir vereinbart, dass wir einen konstruktiven Dialog fortführen werden zwischen der Regierung und den Nichtregierungsorganisationen. Diesen Dialog halte ich für sehr wichtig. Ihre Vorschläge und Ihre Einschätzungen unterstützen uns dabei, die CEDAW-Konvention erfolgreich umzusetzen.

Auf Ihrer heutigen Tagesordnung stehen fünf Kernbereiche der Gleichstellungspolitik:

- Die Chancengleichheit von Männern und Frauen im Berufsleben
- Die Gleichstellung von Frauen bei der Altersvorsorge
- Die Auswirkungen der Gesundheitsreform auf die Frauen
- Die besondere Lebenssituation von Migrantinnen in Deutschland und die Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen

Zu einigen dieser Punkte werde ich etwas sagen.

Werfen wir zunächst einen Blick auf den Arbeitsmarkt: Noch nie gab es in Deutschland so viele hoch qualifizierte Frauen wie heute. Das hat zur Folge, dass Männer und Frauen inzwischen durchschnittlich gesehen das gleiche verdienen. Aber: Diese Entwicklung endet abrupt um das 30. Lebensjahr. Danach geht die Schere zwischen den Einkommen auf. Frauen bekommen Kinder und bei den meisten Paaren führt das noch immer zur klassischen Rollenverteilung, vor allem weil

nicht genügend Betreuungsplätze für Kinder vorhanden sind. Deswegen hoffen wir, dass das TAG³⁴ jetzt endlich verabschiedet wird. Denn, steigen Frauen nach der Kinderbetreuung wieder in das Arbeitsleben ein, erleben sie häufig, dass ihre berufliche Karriere stagniert. Sehen wir uns die Beschäftigungsquote von Frauen in Deutschland an, so können wir zumindest sagen, dass wir im EU-Vergleich im oberen Mittelfeld liegen:

- In Deutschland sind rund 59 Prozent der Frauen erwerbstätig.
- Bei den Männern sind es rund 72 Prozent
- Die Zielvorgabe des Europäischen Rates von Stockholm, eine Frauenbeschäftigungsquote von 57 Prozent bis 2005, haben wir jedenfalls schon erfüllt.

Die Erwerbstätigkeit von Frauen ist in den letzten Jahren gestiegen. Das ist positiv, wir wissen aber auch: Im Wesentlichen ist dieser Anstieg mit der Zunahme von Teilzeitarbeitsplätzen zu erklären: Diese werden heute zu rund 86 Prozent von Frauen besetzt. Denn davon, dass Frauen und Männer Teilzeit-Erwerbstätigkeit für sich in Anspruch nehmen, davon sind wir, obwohl eine gestiegene Teilnahme von Männern an der Elternzeit zu verzeichnen ist, noch weit entfernt.

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt ist das Erwerbseinkommen: Frauen verdienen heute nach wie vor nur etwa 76 Prozent des männlichen Einkommens. Dank der eindeutigen Rechtslage hat das allerdings kaum noch mit direkter Lohndiskriminierung zu tun. Es gibt stattdessen eine Vielzahl von Ursachen und Gründen, die nicht immer offenkundig sind. Es ist also besonders Sache der Tarifparteien, sich darum zu kümmern. Um hier weitere Verbesserungen zu erreichen, unterstützt die

34 Tagesbetreuungsbaugesetz

Bundesregierung gemeinsame Initiativen der Tarifparteien. Zielsetzung ist die systematische Prüfung und Neugestaltung von Tarifverträgen. Unter anderem haben wir dazu einen Leitfaden zur Anwendung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit für Frauen und Männer bei gleichwertiger Arbeit vorgelegt. In Hartz I – IV hat das Gleichstellungsprinzip Bestand und Verpflichtung: Die unterschiedlichen Lebensentwürfe von Frauen und Männern werden durchgängig berücksichtigt. Die Bundesregierung verfolgt dabei den Doppelansatz von Gender-Mainstreaming und spezifischer Frauenförderung – die nach wie vor nötig ist.

Durch spezielle Frauenfördermaßnahmen zum Ausgleich bestehender Benachteiligungen soll die berufliche Situation von Frauen verbessert werden. So besteht zum Beispiel nach dem Sozialgesetzbuch III für Frauen eine Mindestförderungsquote. Diese eröffnet die Möglichkeit, eine überdurchschnittliche Frauenförderung bis zur Herstellung der völligen Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt voranzutreiben. Der Bundestag hat beschlossen, die Umsetzung der Reformen am Arbeitsmarkt zu evaluieren und dann entsprechende Veränderungen angehen. Im Rahmen dieser Evaluation werden wir gezielt auch die geschlechtsspezifischen Auswirkungen auswerten.

Wir können die Gleichstellung von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt nur erreichen, wenn unsere Politik zu einer tatsächlichen Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt. Aus diesem Grund gehen wir konsequent den Weg, neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor allem in Bildung, in den Ausbau der Ganztagschulen und der Kindertagesbetreuung zu investieren. Das Elternzeitgesetz macht es möglich, dass Mütter und Väter sich die Elternzeit teilen und beide im Berufsleben bleiben. Durch die Neuregelung der Elternzeit vor drei Jahren ist der Anteil der Väter von 1,6 auf gut 3 Prozent gestiegen. Das ist ein kleiner Erfolg, aber ich hoffe trotzdem, dass diese Entwicklung weitergeht. Der kleine Erfolg macht deutlich, dass wir es in Deutschland nach wie vor mit Rollenmustern zu tun haben, die Frauen und Männer einseitig festlegen.

Es ist notwendig, Positivanreize für die Beteiligung an Familienarbeit für Väter zu schaffen und Negativanreize im Steuer-, Sozial-, Familien- und Arbeitsrecht, die der Aufnahme der Arbeit von Ehefrauen und Müttern entgegenstehen, zu beseitigen. Hierbei ist Gesetzgebung das eine und das Verstehen der Problematik und eine Umsetzung in alle gesellschaftlichen

Bereiche das andere. Unter dem Dach der so genannten Allianz für die Familie haben sich Partner aus Politik, Wirtschaft und Verbänden zusammengeschlossen. Sie verfolgen das Ziel, Initiativen für eine bessere Balance von Familien- und Arbeitswelt zu fördern. Gleiches gilt auch für den Wettbewerb „Erfolgsfaktor Familie 2005“, den Renate Schmidt erst vor wenigen Tagen ins Leben gerufen hat. Bei diesem Wettbewerb geht es um innovative Konzepte und Ideen:

- für Betriebskindergärten,
- für neue Arbeitszeitmodelle
- oder für spezielle Eltern-Karriereprogramme

Denn ohne das Engagement der Unternehmen geht das nicht – und eine Berücksichtigung der Familienfreundlichkeit und Förderung wird so auch in den Führungsetagen ankommen. Die auf Chancengleichheit gerichtete Unternehmenspolitik gewinnt zunehmend an Bedeutung. Immer mehr Unternehmen erkennen, dass Gleichstellung und Frauenförderung sich für Unternehmen positiv auswirken.

Mit der Anfang des Jahres vorgelegten ersten Bilanz der Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft haben wir Handlungsfelder aufgezeigt, wie die Chancengleichheit von Frauen in der Wirtschaft verbessert werden kann. Studien im Auftrag unseres Ministeriums haben bestätigt, dass Investitionen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Betriebe eine Rendite von durchschnittlich 25 Prozent bringen. Familienbegleitende Maßnahmen tragen auch dazu bei, die Motivation der Beschäftigten zu erhöhen und das Potenzial von qualifizierten Frauen auszuschöpfen, was letztendlich dem Betrieb in erhöhtem Maße zu Gute kommt. In diesem Zusammenhang möchte ich auch betonen, dass der qualitative und quantitative Ausbau der Kinderbetreuung, besonders der unter 3- und 6-10-jährigen eines der wichtigsten gesellschaftspolitischen Vorhaben der Bundesregierung in dieser Legislaturperiode darstellt. Gestern fand im deutschen Bundestag die Ausschusssitzung um TAG statt. Dabei waren sich alle Sachverständigen einig: Die Umsetzung sei unbedingt notwendig und dürfe nicht um einen Streit des Geldes wegen scheitern.

Frauen sind bisher nicht nur auf dem Arbeitsmarkt, sie sind auch am Ende ihrer Berufsbiographie, bei der Rente benachteiligt worden. Diese Benachteiligung wirkt sich auf alle aus: Kinder, Väter, Mütter, die Kommunen und die gesamte Gesellschaft. Auch dieses

Thema steht heute auf der Agenda. Deswegen möchte ich kurz einige Bemerkungen zum Alterseinkünftegesetz machen: Ein großes Ärgernis war, dass Frauen wegen ihrer Berufsbiographie und wegen ihres längeren Lebens ein erhöhtes Risiko darstellen und dementsprechend mehr zahlen sollen. Ab 2006 müssen Versicherer von staatlich geförderten Riesterrenten einheitliche Tarife für Männer und Frauen anbieten. Mit dieser Unisex-Regelung haben wir der Benachteiligung von Frauen bei der privaten zusätzlichen Altersvorsorge endlich ein Ende bereitet. Die Beratungen in Brüssel zum EU-Richtlinienentwurf für die Gleichstellung von Frauen und Männern im Bereich Güter und Dienstleistungen führen hoffentlich dazu, dass es künftig auch bei privaten Versicherungen keine Diskriminierung aufgrund des Geschlechts mehr gibt. Obwohl es hier die berechtigte Befürchtung gibt, dass die Tarife der Männer angehoben werden.

Ich komme jetzt zu einem weiteren wichtigen Themenkomplex, über den Sie heute im Rahmen dieser Veranstaltung diskutieren werden: Die Lebenssituation von Migrantinnen in Deutschland. Dazu gibt es zwei Untersuchungen, die wir in Kürze auf unserer Internetseite veröffentlichen werden:

- „Mädchen und junge Frauen mit Migrationshintergrund“
- Die zweite widmet sich speziell der Lebenssituation von älteren und allein stehenden Migrantinnen

Ich stelle Ihnen kurz einige zentrale Aussagen beider Untersuchungen vor:

- Zunächst einmal: Migrantinnen lassen sich nicht einordnen, „die Migrantin“ gibt es nicht. Sondern: Es bestehen erhebliche Unterschiede nach Herkunftsethnie und Lebenslage. Infolgedessen müssen wir auch für differenzierte Angebote für unterschiedliche Migrantinnengruppen sorgen.
- Migrantinnen jeder Altersgruppe planen in der Regel in Deutschland zu bleiben. Dies bedeutet für die Politik, dass sowohl das Gesundheits- als auch das Altenhilfesystem für diese Zielgruppe stärker in den Blick genommen werden muss.
- Insbesondere junge Migrantinnen sind sehr ehrgeizig und möchten beruflich schnell aufsteigen. Es ist also wichtig, dieser Zielgruppe spezifische Bildungs- und damit Karrieremöglichkeiten aufzuzeigen.
- Migrantinnen wünschen sich auch einen stärkeren Kontakt zu deutschen Frauen. Es muss also viel

mehr Kommunikations- und Netzarbeit geben. Vor allem auch, um der Entwicklung von so genannten Parallelgesellschaften vorzubeugen. Hierbei handelt es sich um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die auf allen Ebenen bearbeitet werden muss.

Mit dem Thema Gewalt gegen Frauen beende ich meine Einführung. Dabei will ich zunächst noch einmal auf die abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses zu sprechen kommen: Der CEDAW-Ausschuss hat Deutschland aufgefordert, Daten und Informationen über die Art und das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen im nächsten periodischen Bericht vorzulegen. Die Bekämpfung von Gewalt ist eines der vordringlichsten Ziele der Bundesregierung. Im Zentrum der Initiativen steht der Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

Ein wichtiger Teil dieses Aktionsplans ist die systematische Untersuchung von Gewalterfahrung von Frauen, worüber bisher keine verlässlichen Daten vorlagen. In der letzten Woche haben wir drei neue Studien vorgestellt:

- Erstmals in Deutschland wurde im Auftrag des Bundesministeriums die Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland repräsentativ untersucht.
- Eine zweite Untersuchung hat Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt ausgewertet.
- Die dritte und letzte Studie ist die Pilotstudie „Gewalt gegen Männer“.

Die erstgenannte Studie zur Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen liefert zum ersten Mal repräsentative Daten über die Gewalterfahrungen von Frauen in Deutschland. Diese Daten wurden so erhoben, dass sie auch international vergleichbar sind. Dies geschah, indem wir uns auf Erfahrungen aus anderen Ländern gestützt haben und ein Beirat die Kompetenzen der WissenschaftlerInnen begleitet hat. Insgesamt 10.000 Frauen zwischen 16 und 85 Jahren wurden zu ihren Erfahrungen befragt.

Einige zentrale Ergebnisse:

- Gewalt gegen Frauen wird überwiegend durch Männer und dabei vor allem durch den Partner und im häuslichen Bereich verübt. Gewalt hat immer psychische, psychosoziale und gesundheitliche Folgen für die betroffenen Frauen. Rund 25 Prozent der in Deutschland lebenden Frauen haben Formen körperlicher oder sexueller Gewalt durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner erlebt.

- 58 Prozent der befragten Frauen haben unterschiedliche Formen von sexueller Belästigung in ihrem Leben erfahren.
- Formen von psychischer Gewalt wie systematische Abwertung, Demütigung, Ausgrenzung, Verleumdung, haben 42 Prozent der in Deutschland lebenden Frauen erlebt.

Im Rahmen dieser Studie gab es Zusatzbefragungen von Asylbewerberinnen, inhaftierten Frauen und Prostituierten. Die Daten weisen auf eine höhere Gewaltbetroffenheit dieser Gruppen hin.

Auch die befragten türkischen und osteuropäischen Migrantinnen sind besonders von Gewalt betroffen. Befragt wurden zusätzlich zur Hauptuntersuchung 250 türkische und 250 osteuropäische Migrantinnen. Frauen aus beiden Migrantinnengruppen haben deutlich häufiger als der Durchschnitt der weiblichen Bevölkerung Deutschlands körperliche oder sexuelle Gewalt erlebt. Bei Gewalt in Partnerschaften fällt vor allem die hohe Betroffenheit türkischer Frauen auf, die deutlich über dem Durchschnitt der weiblichen Bevölkerung in Deutschland liegt. Sichtbar wurde auch, dass die türkischen Migrantinnen nicht nur häufiger von körperlicher Gewalt betroffen waren, sondern auch schwerere Formen und Ausprägungen von körperlicher Gewalt erlitten haben.

Drei Konsequenzen für das politische Handeln möchte ich hervorheben:

- Ärztinnen und Ärzte spielen eine zentrale Rolle für gewaltbetroffene Frauen. Wenn sich betroffene Frauen um Hilfe nach außen wenden, sind Ärztinnen und Ärzte oft die ersten Ansprechpersonen. Sie brauchen intensivere Qualifikationen für diese „Opfer“arbeit.
- Frauen, die Gewalt erleben, wenden sich vielfach an die allgemeinen Beratungsstellen, z. B. an Familienberatungsstellen, Jugendhilfe-, Schuldner- oder Drogenberatungsstellen. Auch diese Einrichtungen müssen daher die Problematik „Gewalt gegen Frauen“ in ihre alltägliche Arbeit einbeziehen. Qualifizierte Kenntnisse und ein professioneller Umgang mit den betroffenen Frauen sind wesentlich. Vertiefte Qualifizierung für alle Stellen im Beratungsbereich ist daher sinnvoll.
- Viele Frauen wünschen sich über die bestehenden Beratungsangebote hinaus ein ganz niedrigschwelliges, einfach zugängliches und anonymes Beratungsangebot – wie zum Beispiel in Form eines

bundesweit erreichbaren Notrufs. Für gewaltbetroffene Frauen wäre dies eine geeignete Maßnahme, um den vielfach schwierigen, aber entscheidenden ersten Schritt aus der Gewaltbeziehung zu gehen.

Mein Ministerium arbeitet daran unter anderem an der Einrichtung eines bundesweiten Gewalt-Notrufs. Wir brauchen dafür breite gesellschaftliche Unterstützung – auch in Form von Sponsorinnen und Sponsoren.

Die zweite Studie führt die Erfahrungen aller Interventionsprojekte zusammen und zeigt unter anderem Folgendes:

- Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt sind sehr erfolgreich. Das Gewaltschutzgesetz und die Regelungen für den polizeilichen Platzverweis wären ohne diese Projekte nicht erfolgreich gewesen.
 - Die Polizei hat von dieser Kooperation enorm profitiert. Häusliche Gewalt ist für die Beamten vor Ort keine Privatangelegenheit mehr. Sie wird als Straftat und als Störung der öffentlichen Sicherheit wahrgenommen und auch so behandelt.
 - Mit so genannten Aufsuchenden Beratungen, die betroffene Frauen aktiv ansprechen, ist es geglückt, neue Opfergruppen zu erreichen und dadurch Schutzlücken zu schließen.
 - Täterarbeit im Kontext von Interventionsprojekten ist eine sinnvolle Maßnahme für gewalttätige Männer und nutzt damit den betroffenen Frauen.
- Die ergänzende Männerstudie legt auch erste Befragungsinstrumente und repräsentative Ergebnisse über die Gewalterfahrungen von Männern vor.

Mit der Veröffentlichung dieser drei Studien hat die Bundesregierung den Aktionsplan zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen vollständig umgesetzt. Gleichzeitig haben wir wichtige neue Erkenntnisse gewonnen, um diese Arbeit auch künftig voranzubringen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, ich bin gespannt auf Ihre Ergebnisse und die Zusammenarbeit!

Liebe Frau Dr. Schöpp-Schilling, an dieser Stelle möchte ich Ihnen herzlich zu Ihrer Wiederwahl in den CEDAW-Ausschuss gratulieren.

Hanna Beate Schöpp-Schilling³⁵

3

Die Abschließenden Bemerkungen von CEDAW zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung

Erst seit den 90er Jahren des vergangenen Jahrhunderts haben sich die Vertragsausschüsse für die UN-Menschenrechtsübereinkommen entschlossen, ihre abschließende Bewertung eines Staatenberichtes mit klar gegliederten ‚Abschließenden Bemerkungen‘ oder Kommentaren (*concluding comments*) zu versehen. Bis dahin hatten Sachverständige aus sozialistischen Staaten, dem sozialistischen Verständnis des Völkerrechtes folgend, eine formale Kommentierung der Berichte abgelehnt.³⁶

Im Falle des Vertragsausschusses für CEDAW gab es über einen mehrjährigen Zeitraum diverse Entscheidungen hinsichtlich der Inhalte und Struktur der Abschließenden Bemerkungen, bis die heutige Form erreicht wurde. Der erste Beschluss fiel in der 13. Sitzungsperiode (1994) und wurde in der 14. Sitzungsperiode (1995) zum ersten Mal umgesetzt. Damit wurde die bis dahin geltende Praxis, dass die Ausschussvorsitzende am Ende der Diskussion mit einem Vertragsstaat einige Punkte der Anerkennung und der Kritik zusammenfasste, wobei diese Zusammenfassung nicht auf dem Konsens des Ausschusses beruhte, abgelöst.

Das Format und die Struktur der Abschließenden Bemerkungen haben sich in der Folge mehrfach geändert. Vom Inhalt her wurden sie immer länger, insbesondere, als ab der 15. Sitzungsperiode (1996) der ausführliche Bericht über jede Sitzungsperiode, in dem die Diskussionen zusammengefasst waren, aus Kostengründen fortfiel. Die politischen und wirtschaftlichen Transformationen in den ehemals sozialistischen

Staaten führten seit Beginn der 90er Jahre zu einer starken Betonung der Kategorie der „factors and difficulties“, also der Aufführung der Schwierigkeiten, die nach Artikel 18 Absatz 2 des Übereinkommens in der Berichterstattung der Staaten erlaubt ist. Sie wurde allerdings im Jahre 2002 aufgegeben, weil der Ausschuss befürchtete, den Eindruck zu erwecken, dass er eine Nichtimplementierung des Übereinkommens mit Hinweis auf Schwierigkeitsfaktoren entschuldige. Tatsächlich aber unterliegen das Diskriminierungsverbot und das Gleichberechtigungs- und Gleichstellungsgebot des Übereinkommens keinerlei Einschränkungen.

Seit mehreren Jahren diskutiert der Ausschuss auch die Entscheidung, die Abschließenden Bemerkungen zu kürzen und zu fokussieren. Dies hat er bisher aber nicht umgesetzt. In der 31. Sitzungsperiode (2004) beschloss er, im Januar 2005, also in der 32. Sitzungsperiode, mit dieser Praxis zu beginnen. Allerdings hat der Ausschuss noch nicht im Detail erörtert, was denn Fokussierung eigentlich bedeutet, das heißt, auf wie viele Themen, die seine Kritik und seine Empfehlungen hervorrufen, er sich beschränken will, und welche Kriterien für die Auswahl und die Gewichtung derselben gültig sein sollen. Zumindest steht aber fest, diese fokussierten Abschließenden Bemerkungen zur Grundlage für den jeweils nachfolgenden Staatenbericht zu machen – das wird auch unterstützt durch die allgemeinen Reformbemühungen der Vertragsausschüsse, wie sie durch den Generalsekretär angeregt wurden.³⁷ Bei einer Überprüfung der Abschließenden Bemerkungen wird deutlich, dass diese in ihrer Qualität sehr

³⁵ Die Autorin ist seit 16 Jahren Mitglied im Vertragsausschuss für CEDAW. Nach den Regeln der Vertragsausschüsse, und so auch des CEDAW, kann ein Mitglied nicht im Ausschuss an den Diskussionen und an der Erarbeitung der Abschließenden Bemerkungen teilnehmen, wenn ihr/sein Land vor den Ausschuss tritt. Die Autorin hat sich also weder an der Diskussion des 5. Staatenberichtes der Bundesrepublik Deutschland beteiligt noch an der Erstellung der diesbezüglichen Abschließenden Bemerkungen.

³⁶ Die Verabschiedung des damals noch ausführlichen Berichts des Vertragsausschusses über alle Diskussionen in einer Sitzungsperiode war aufgrund des unterschiedlichen (rechts)politischen Verständnisses der Ausschussmitglieder ebenfalls eine schwierige Angelegenheit.

³⁷ H.B. Schöpp-Schilling, Reform der Vertragsorgane des Menschenrechtsschutzes, VN 1 (2004), S.11–17 und VN 5 (2004), S. 183–187.

unterschiedlich sein können. Ihre jeweilige Ausformung hängt vom Können der einzelnen Sachverständigen des Ausschusses und von der Unterstützung durch das UN-Sekretariat ab, insbesondere aber von den Fähigkeiten des für den jeweiligen Vertragsstaat zuständigen Mitglieds des Ausschusses (country rapporteur). Zudem ergibt sich ein Spannungsfeld, in dem sich zwei Gebote streiten. Einmal sollten die Abschließenden Bemerkungen so konkret wie möglich auf die spezifische Situation im jeweiligen Land ausgerichtet sein.³⁸ Zum anderen sollten die Bewertungen und Formulierungen aber auch untereinander vergleichbar, oder sogar gleich lautend sein, da sie eine Interpretation der Artikel des Übereinkommens darstellen. Mehrfach wurde auch diskutiert und beschlossen, die Themen nach Prioritäten und nicht in der Abfolge der Artikel zu ordnen, aber auch das wird nicht immer durchgehalten, so dass sich ein verwirrendes Bild ergibt.

Wurden die Abschließenden Bemerkungen früher ausführlich im Plenum des Vertragsausschusses für CEDAW diskutiert, so ist heute, aufgrund der vielen Berichte der Vertragsstaaten, die auf ihre Diskussion im Ausschuss warten, dafür keine Zeit mehr. Sachverständige, die einen vorliegenden Entwurf des country rapporteur ändern wollen, müssen sich jetzt mit dieser Person meist außerhalb der eigentlichen Sitzungszeit auseinandersetzen. Im Plenum wird die jeweilige Abschließende Bemerkung für einen Vertragsstaat nur bei unterschiedlichen Auffassungen von Sachverständigen, die im Vorfeld nicht behoben werden konnten, im Detail erörtert und ansonsten ohne weitere Diskussion beschlossen. Auch diese Individualisierung der Zusammenarbeit beeinträchtigt aus meiner Sicht die Qualität der Abschließenden Bemerkungen. Abschließende Bemerkungen sollten daher, auch gerade wenn sie nicht sehr konkret sind, immer im Zusammenhang mit dem Staatenbericht, den Alternativberichten der Zivilgesellschaft und der tatsächlichen Diskussion verstanden und bewertet werden.³⁹ Nur so können ihr wirklicher Gehalt und damit die vom Vertragsstaat zu erledigenden Aufgaben richtig erfasst werden.

Jeder Vertragsausschuss legt großen Wert auf die Übersetzung der Abschließenden Bemerkungen/Kommentare in die jeweilige(n) Landessprache(n) und auf die Verbreitung derselben durch den Vertragsstaat an die angesprochenen Akteurinnen und Akteure sowie an die Zivilgesellschaft und die Medien. Einige Vertragsausschüsse haben bereits ein Verfahren zur Überprüfung der Umsetzung entwickelt (*follow up*). Dies hat der Vertragsausschuss für CEDAW aus zeitlichen Gründen bisher nicht getan. Er erwartet aber, dass die Abschließenden Bemerkungen, auch wenn sie keine rechtlich bindende Wirkung wie das Übereinkommen selbst haben,

- in den betroffenen Ministerien diskutiert werden,
- ggf. auch im Parlament und seinen Ausschüssen diskutiert werden,
- Umsetzungspläne von den betroffenen Akteurinnen und Akteuren aufgestellt werden,
- die Regierung die Einhaltung dieser Umsetzungspläne überwacht und auf dieser Grundlage den nachfolgenden Staatenbericht schreibt.

Bei einem föderal gegliederten Vertragsstaat erwartet der Ausschuss, dass die sich auf den Vertragsstaat beziehenden Abschließenden Bemerkungen auch auf den Ebenen der Bundesstaaten/Provinzen und der Kommunen auf ihre Umsetzung hin überprüft und tatsächlich umgesetzt werden, insbesondere, wenn sich die Verantwortung für die im Übereinkommen angesprochenen Normen und Aktionsfelder auf diese Ebenen verteilt. Die nationalen oder universitären Menschenrechtsinstitute können und sollen bei der Verbreitung und Diskussion der Abschließenden Bemerkungen eine gewichtige Rolle spielen.

³⁸ Im Fall der Diskussion des 4. und 5. japanischen Staatenberichtes im Jahre 2003 führte z.B. eine sehr konkrete Empfehlung in der Abschließenden Bemerkung dazu, dass diese von einer Anwältin in ein Gerichtsverfahren eingebracht und vom Vorsitzenden Richter im sich anschließenden Vergleich zwischen den Streitparteien verwendet wurde.

³⁹ Es ist in diesem Zusammenhang ein Problem, dass dem Vertragsausschuss für CEDAW, der in New York bei der Abteilung zur Förderung der Frau angesiedelt ist, schon seit mehreren Jahren die Wortprotokolle der Sitzungen (summary records) aus Kostengründen nicht mehr zur Verfügung gestellt werden. Die übrigen sechs Vertragsausschüsse, die beim Büro der Hohen Kommissarin für Menschenrechte in Genf angesiedelt sind, erhalten diese jedoch noch, so dass auch hier eine Schlechterstellung des Vertragsausschusses für CEDAW zu verzeichnen ist.

Christine Fuchsloch

4

Frauen als Verliererinnen der Hartz-Reformen – Eine innenpolitische Kommentierung der Forderungen des UN-CEDAW-Ausschusses zur aktuellen Arbeitsmarktpolitik

A. Erwerbstätigkeit

Die bezahlte Erwerbstätigkeit von Frauen ist ein zentraler Schlüssel für die Gleichberechtigung von Frauen und Männern überhaupt. Nur dadurch können eigenständige Rechte in den sozialen Sicherungssystemen wie Rentenleistungen bei Alter und Invalidität, Krankengeld und Arbeitslosengeld erworben werden. Eine eigene existenzsichernde Erwerbstätigkeit schützt vor familiären Abhängigkeiten und entspricht dem modernen Selbstverständnis von Frauen.

Frauen und Männer werden nach wie vor auf dem Arbeitsmarkt unterschiedlich behandelt. Das ist Alltagswissen und lässt sich durch jede Statistik über die nach Geschlecht unterschiedlichen Gehälter und beruflichen Positionen belegen. Der verbale politische Konsens ist groß, dass Benachteiligungen von Frauen abzuschaffen sind und es zu den Aufgaben der Politik gehört, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu unterstützen. Dabei handelt es sich sogar um eine staatliche Aufgabe mit Verfassungsrang nach Artikel 3 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes. Dennoch war bei der Gestaltung der neuen Arbeitsmarktpolitik zu beobachten, dass das Alltagswissen um die Ungleichheiten in den Geschlechterverhältnissen nicht in Handeln umgesetzt wurde. Es lässt sich ganz im Gegenteil durch eine genauere Analyse zeigen, dass die Arbeitsmarktreformen sich insgesamt kontraproduktiv auf Frauenerwerbstätigkeit auswirken.

Damit wird nicht nur bundesdeutsches Verfassungsrecht berührt. Deutschland entspricht auch nicht seinen internationalen Verpflichtungen. Die Arbeitsmarktpolitik der Staaten ist bereits seit Jahren ein Anliegen der Bemühungen zur Durchsetzung der Menschenrechte im Rahmen der Vereinten Nationen. Dies

gilt besonders im Rahmen der Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW). Damit hat sich auch die Bundesregierung seit 1985 ausgehend von dem Recht auf Arbeit im Artikel 11, Absatz a des CEDAW-Übereinkommens neben anderem im Artikel 11, Absatz c, d und e verpflichtet, Diskriminierungsfreiheit bei dem Zugang zum Arbeitsmarkt, der Beschäftigung, den Qualifizierungsprogrammen und Maßnahmen für Arbeitslose, allen Sozialleistungen, dem Lohn und in allen Bereichen der Fort- und Weiterbildung herzustellen.⁴⁰

Die alle vier Jahre vom CEDAW-Ausschuss herausgegebenen Prüfberichte oder ‚Abschließenden Bemerkungen‘ sollten stärker in die innenpolitische arbeitsmarktpolitische Debatte einbezogen werden. Sie sind nicht nur juristisch verbindliche Dokumente für die Bundesregierung, sondern auch eine Handreichung für Expert(inn)en und Verbände in der Debatte. Im Folgenden möchte ich die aktuellen ‚Abschließenden Bemerkungen‘ in meinem Kommentar verwenden und hoffe, dass ich durch diese Bezugnahme den Forderungen Nachdruck verleihen und dazu beitragen kann, die Arbeit des CEDAW-Ausschusses bekannter und anwendbarer zu machen.

I. Statistische Frauenerwerbsquote

Im 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland an den CEDAW-Ausschuss wird voller Stolz angegeben, dass die Erwerbsquote von Frauen in Deutschland steigt und bereits im Jahr 2000 das im Gipfel von Stockholm für 2005 festgelegte Zwischenziel einer Frauenerwerbstätigenquote von 57% überschritten hat.⁴¹ Es ist richtig, dass die statistisch definierte Erwerbsquote von Frauen kontinuierlich

⁴⁰ vgl. BMFSFJ (2002), S. 29

⁴¹ BMFSFJ (2002b), S. 32

steigt und jetzt je nach rechnerischer Bezugsgröße bei über 62% liegt. Tatsächlich nähert sich auch die Erwerbsquote von Männern und Frauen an. Die Zahl der erwerbstätigen Männer geht zurück, die der Frauen steigt.

Leider sagen diese Quoten jedoch über die quantitative Beteiligung von Frauen im Erwerbsleben nichts aus. Sie sind mehr Schein als Sein. Vor allem enthalten sie wie die Arbeitslosenstatistiken keine Aussage darüber, ob Frauen aufgrund ihrer Erwerbstätigkeit ökonomisch abgesichert sind. Außerdem werden die Unterschiede zwischen den Frauen und besondere Belange bestimmter Frauengruppen wie Migrantinnen,⁴² Frauen, die Minderheiten oder verschiedenen Altersgruppen angehören oder sich in verschiedenen Lebenslagen befinden,⁴³ nicht ausreichend berücksichtigt.

1. Die Steigerung gilt nur für Frauen im Westen. In den neuen Bundesländern bestand 1991 eine Quote von 77,2%. Jetzt ist sie auf 72,6% gesunken.
2. Die Erwerbsquote bezieht sich auf das Arbeitskräfteangebot. Die Erwerbsquote beinhaltet also tatsächlich beschäftigte und arbeitslose Menschen.
3. Erwerbstätig im statistischen Sinne ist auch, wer eine Teilzeitstelle innehat. Eine Frau, die nur eine einzige Stunde oder drei Stunden in der Woche bezahlte Arbeit leistet, zählt statistisch genauso viel wie ein vollzeitbeschäftigter Mann. Der Zuwachs an Frauenarbeitsplätzen im Westen Deutschlands entfiel per Saldo im letzten Jahrzehnt ausschließlich auf Teilzeitarbeitsplätze, darunter in erheblichem Maße auf geringfügige Beschäftigung. Das wird durch die geschlechtsspezifische Entwicklung der Arbeitszeiten bestätigt. Die durchschnittliche tatsächliche Arbeitszeit von Männern blieb im letzten Jahrzehnt nahezu konstant. Bei Frauen, vor allem im Westen, sank sie deutlich. Die Teilzeitquote unter den Frauen ist stetig gestiegen (West 42% und Ost 23% in 2000).⁴⁴

4. Am deutlichsten ist die Zunahme von geringfügigen Beschäftigungen. Diese Beschäftigungsform wird seit 1999 statistisch besser erfasst. Seit 2003 erleben diese Beschäftigungen durch gesetzliche Veränderungen im Zuge der Arbeitsmarktreformen einen Boom in Gestalt zusätzlicher Minijobs. Ein Arbeitsmarktsegment, in dem unter den 20- bis 65-jährigen vor allem Frauen in den typischen Bereichen Privathaushalt, Reinigungsgewerbe, Kranken- und Altenpflege und Einzelhandel arbeiten.
5. Da die Beschäftigungsquote das Arbeitskräfteangebot abbilden soll, zählen auch Eltern im Erziehungsurlaub als erwerbstätig. Im Jahr 2002 waren mehr als 400.000 Frauen, aber kaum Männer in der Elternzeit. Damit waren von den erwerbstätigen Frauen 3% in Elternzeit.
6. Eine adäquate Form, die Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern vergleichbar zu machen, ist die Umrechnung in Vollzeitäquivalente. Die Teilzeitstellen werden also je nach Stundenumfang in Vollzeitstellen umgerechnet. Die Elternzeit entfällt ganz. Dann zeigt sich ein anderes Bild. Obwohl die Zahl der erwerbstätigen Frauen sowie die Frauenerwerbsquote gestiegen sind, haben Frauen in Deutschland bei in den neunziger Jahren insgesamt gesunkenem volkswirtschaftlichem Arbeitsvolumen dieses zum größten Teil unter sich umverteilt. In Vollzeitstellen umgerechnet, waren 1996 rund 46% aller Frauen zwischen 15 und 64 Jahren erwerbstätig, bei den Männern waren es rund 73%. Im Jahr 2001 waren immer noch weniger als 47% aller Frauen erwerbstätig, bei den Männern gut 70%.

Forderung: Mit dieser so berechneten Beschäftigungsquote von Männern und Frauen werden Vollzeit- mit Teilzeitstellen verglichen, oder anders formuliert: Äpfel mit Birnen – ein typisches Beispiel einer nicht richtig gegenderten Bezugsgröße. Die Beteiligung von Frauen im Erwerbsleben muss auch das Arbeitsvolumen von Frauenerwerbstätigkeiten im

⁴² vgl. CEDAW (2004), S. 5 f., Nr. 30 und 31; der Ausschuss kritisiert, dass kaum Daten und Informationen über den Zugang zu Arbeitsmarkt und Bildungssektor von Migrantinnen, Frauen aus Minderheiten, einschließlich Sinti und Roma, nach ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit und ‚Rasse‘ vorliegen und verlangt diese dem Vertragsstaat ab. Als Ergebnis der Diskussion während der CEDAW-Follow-Up-Veranstaltung am 30.09. 2004 möchte ich den Vorschlag für ein Interkulturelles Mainstreaming von Dr. Nevâl Gültekin (s. Beitrag im Folgenden) aufgreifen. Dies ist in der Arbeitsmarktpolitik dringend umzusetzen. Schreibe ich im Folgenden über ‚Frauen‘ auf dem Arbeitsmarkt, bin ich mir des Defizits bewusst, keine differenzierten Angaben über die o.g. ‚Frauen‘ zu verwenden. Sie sollen in meiner Bezeichnung ‚Frauen‘ mitgedacht werden, allerdings mit der bewussten Forderung verbunden, dass dem CEDAW-Ausschuss gefolgt werden möge und erst die Grundlage eines Interkulturellen Mainstreamings durch Daten zu ihrer spezifischen Situation, z.B. Mehrfachdiskriminierung, geschaffen wird. Maßnahmen zur Abschaffung ihrer Diskriminierungen sind zum Teil spezifischer anzusetzen, müssen aber mit den Reformvorhaben unmittelbar verbunden werden.

⁴³ Das Merkmal ‚Ausländer‘ ist weder geschlechtsspezifisch noch in Bezug auf Migrantinnen aussagekräftig, es bezeichnet lediglich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.

⁴⁴ Klenner 2002, S. 18

Blick haben. Die Ziele müssen sich auf die aktiven Erwerbstätigen (also ohne Erziehungsurlaub) und auf eine existenzsichernde Frauenerwerbstätigkeit beziehen. Die Arbeitsagenturen der Bundesländer, Deutschland und die anderen Staaten müssen aufgefordert werden, bereinigte Statistiken nach Vollzeitäquivalenten und Arbeitszeitvolumen vorzulegen und offen auszuweisen. Erst dann wird sich zeigen, dass der Handlungsbedarf nach wie vor groß ist.

Dies einzufordern ist Aufgabe der Zivilgesellschaft, könnte durch die Europäische Kommission beschleunigt werden und würde die Anforderungen der Vereinten Nationen im Rahmen der deutschen Verpflichtungen, die in den Abschließenden Bemerkungen der Vertragsausschüsse von CEDAW, ICCPR und ICESCR⁴⁵ geforderte Vorlage angemessener Daten und Informationen, Teilhabe am Arbeitsmarkt und Berücksichtigung der Betroffenheit von Frauen bei Reformen der sozialen Sicherungssysteme erfüllen.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit

Die Bedingungen der Erwerbstätigkeit von Frauen haben sich in den letzten Jahren verschlechtert.

1. Minijobs

An der Spitze der verschlechterten rechtlichen Rahmenbedingungen steht die staatliche Privilegierung von Minijobs. Im 5. Staatenbericht hat die Bundesregierung bei den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen den damaligen Rechtszustand – Stand 2002 – dargestellt und auch zu Recht festgestellt, dass die übrigens erst seit dem 1. April 1999 geltenden gesetzlichen Regelungen zur Eindämmung der Minijobs der eigenständigen Sicherung von Frauen dienen sollen.⁴⁶ In der Tat: Mit dieser Rechtslage konnten Frauen gut leben.

Das ist inzwischen überholt. Geringfügige Beschäftigungen sind seit dem 01. April 2003 generell bis 400 Euro monatlich (auch als Nebenerwerb) möglich, eine Zeitgrenze gibt es nicht mehr. Besonders attraktiv sind sie für Privathaushalte. Nennenswerte Leistungen

aus der Sozialversicherung begründet ein solches Beschäftigungsverhältnis nicht. In der Krankenversicherung besteht Versicherungsfreiheit, selbst wenn der gesamte existenzsichernde Arbeitsverdienst aus einem Minijob erzielt wird. Glück für die familienversicherte Beschäftigte – aber ihre Krankenkassenbeiträge zahlen damit alle anderen Beitragszahler(innen), was den Druck auf die Kassenbeiträge weiter erhöhen wird. Ohne Familienversicherung muss die Beschäftigte sich selbst freiwillig versichern, also allein für ihren gesamten Verdienst Krankenversicherungsbeiträge zahlen. Auch in der Rentenversicherung gibt es kaum Leistungen für den Arbeitgeberbeitrag für die Altersrente, keinen Schutz gegen das Risiko der Erwerbsminderung und keine Möglichkeit zur Rehabilitation. Für Frauen mit Minijobs bedeutet das: Der Abstand ihrer Altersrenten zu den deutlich höheren Renten von Männern wird sich weiter vergrößern. Die von Frauenverbänden geforderten Dienstleistungsagenturen mit vernünftigen Arbeitsbedingungen und Sozialversicherungsschutz für die Beschäftigten sind demgegenüber trotz der etwas besseren steuerlichen Absetzbarkeit chancenlos.

Der Bereich geringfügiger Beschäftigungen ist ein typischer Frauenarbeitsmarkt ohne soziale Absicherung. Seine Ausdehnung trifft daher vor allem weibliche Beschäftigte. Durch die Reform wird die Umwandlung von Vollzeit- und vor allem Teilzeitstellen in geringfügige Beschäftigungen gefördert – zu Lasten der Beschäftigten und der Allgemeinheit.

Seit Inkrafttreten am 01. April 2003 zeichnet sich eine enorme Zunahme dieser Beschäftigungsverhältnisse ab. So meldet die zuständige Minijob-Zentrale bei der Bundesknappschaft zum 30. September 2004 einen Bestand von fast 6,9 Millionen geringfügig Beschäftigten, wobei die Anzahl der Beschäftigungsverhältnisse bedingt durch Mehrfachbeschäftigungen noch höher liegt.⁴⁷ Zum Vergleich: bis zur gesetzlichen Neuregelung hatte sich der Bestand an geringfügig Beschäftigten saisonbereinigt auf 4,2 Millionen eingependelt.⁴⁸ Es wird geschätzt, dass allein durch die gesetzliche Neuregelung 740.000 bisherige sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu Minijobs geworden sind.⁴⁹ Mehr als 2 Millionen „zusätzliche“ Minijobs sind damit seit April 2003 ent-

⁴⁵ vgl. CEDAW (2004), ICCPR (2004) und ICESCR (2001)

⁴⁶ BMFSFJ (2002b), S. 36

⁴⁷ Bundesknappschaft Minijob-Zentrale (2004), S. 5

⁴⁸ Bundesknappschaft Minijob-Zentrale (2003), S. 4 ff.

⁴⁹ ebd., S. 5; unter Hinweis auf Schätzungen des IAB vom Mai 2003

standen. Darüber, in welchem Umfang sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in Minijobs umgewandelt und aufgespalten wurden, gibt es noch keine verlässlichen Angaben.

Die Verluste für die Sozialversicherungssysteme durch die Privilegierung der Minijobs und auch der Midijobs (das sind Beschäftigungsverhältnisse in einer privilegierten Gleitzone bis 800 Euro monatlich) sind beträchtlich. Durch die Reformen wird diesen Systemen – insbesondere der Rentenversicherung – nach Schätzungen zwischen 612 und 800 Millionen Euro entzogen.⁵⁰ Diese Lücken müssen die noch vorhandenen Beitragszahler(innen) auffangen oder sie führen zu weiteren Leistungskürzungen. Hinzu kommen beträchtliche Steuerausfälle, die nach vorsichtigen Schätzungen jedenfalls mehr als 1,2 Mrd. Euro betragen – Geld, das den ohnehin schon klammen öffentlichen Haushalten fehlt.

Forderung: Die sozialversicherungsrechtliche Privilegierung von geringfügigen Beschäftigungen muss beendet werden. Das unterstützt die soziale Absicherung des Einzelnen und stärkt die Sozialkassen und damit die Allgemeinheit. Hat jemand zwei Stellen, sind diese für die Sozialversicherung zusammenzurechnen. Der Schwarzarbeit vor allem in Privathaushalten können eine attraktive steuerliche Absetzbarkeit und vor allem ein unbürokratisches Anmeldeverfahren entgegenwirken.

Jedenfalls muss die Bundesrepublik Deutschland aufgefordert werden, die Entwicklung von geringfügigen Beschäftigungen in den einzelnen Wirtschaftssektoren und in der geschlechtsspezifischen Auswirkung zu beobachten und gegebenenfalls umgehend einzuschreiten, wenn sich die Umwandlung von Vollzeit- oder Teilzeitstellen in Minijobs fortsetzt.

Schon in den Abschließenden Bemerkungen 2000 bezeichnete der CEDAW-Ausschuss den hohen Anteil von 88 Prozent der Frauen in Teilzeitbeschäftigungen, und darin einen fast 50-prozentigen Anteil von Frauen in geringfügiger und/oder gering qualifizierter Beschäftigung in Deutschland als besorgniserregend.⁵¹ Der UN-Ausschuss identifizierte diesen auffälligen

Unterschied zur Beschäftigungssituation von Männern als Anzeichen für ein Fortbestehen indirekter Diskriminierung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und empfahl ein Bündel von Maßnahmen, auch für den privaten Sektor.⁵²

Der entsprechende Passus aus den Abschließenden Bemerkungen von 2004 lautet:

„Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Anstrengungen zur Förderung der De-facto-Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt einschließlich ihres Zugangs zur Vollzeitbeschäftigung zu verstärken, unter anderem durch den Einsatz von zeitweiligen Sondermaßnahmen nach Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens und der allgemeinen Empfehlung 25, und den Grundsatz „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ zu fördern. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Auswirkungen der Vorschriften zur Teilzeitarbeit und zur Elternzeit weiter zu beobachten und ggf. die Anreize zu verstärken, um möglichen nachteiligen Folgen von Teilzeitarbeit für Frauen entgegenzuwirken, insbesondere im Zusammenhang mit ihren Altersversorgungs- und Rentenleistungen, und Väter dazu zu bewegen, in stärkerem Maße Elternzeit in Anspruch zu nehmen.“⁵³

Er wiederholt damit die Kritik aus dem Jahr 2000, ohne die Maßnahmeempfehlungen des Ausschusses von 2000 zu wiederholen. Sie sind damit nicht irrelevant. Mit dem Hinweis auf Artikel 4, Absatz 1 präzisiert der Ausschuss aber die Forderung an den Vertragsstaat, in welchem Rahmen diese Maßnahmen angelegt werden sollen.

Diese Aufforderung zu einer pro-aktiven Förderung des Zugangs von Frauen zur Vollzeitbeschäftigung möchte ich unterstützen. Die Empfehlung, negative Effekte von Teilzeitbeschäftigung für Frauen im Sozialversicherungssystem und in der privaten Vorsorge entgegenzuwirken, ist zu begrüßen. Der UN-Ausschuss befindet sich damit in Übereinstimmung mit Forderungen vieler deutscher Frauenverbände.

Bisher hat sich die Bundesregierung sehr darum bemüht, den Zugang von Frauen und Männern zu

⁵⁰ Arntz/Feil/ Spemann (2003), S. 20

⁵¹ vgl. CEDAW (2000), S. 5, Nr. 25, 26

⁵² ebd., 26-30 (Empfehlung, ein Verbot indirekter Diskriminierung in die Gesetzgebung, insb. ins Arbeitsrecht aufzunehmen, einen Bericht über Lohnungleichheit zu erstellen, Formeln zu Ermittlung gleicher und gleichwertiger Arbeit zu prüfen, um Richtlinien für neue Einkommensstrukturen zu machen, Rollensereotype abzubauen, Kinderbetreuungsstruktur auszubauen, Männer in die Elternpflicht zu nehmen, Ehegattensplitting abzuschaffen, mit Gesetzen, Erlassen und positiven Anreizen im privaten Sektor zu operieren)

⁵³ vgl. CEDAW (2004), S. 5, 25

Beschäftigungsverhältnissen in Teilzeit zu regeln. Dies ist ambivalent zu sehen. Es ist in den Bereichen verdienstvoll, in denen bisher nicht entsprechend dem persönlichen Bedarf von Frauen und (einigen) Männern insbesondere zur Vereinbarung von beruflichen und familiären Pflichten Teilzeitarbeit angeboten wurde. Dies betrifft vor allem qualifizierte und höher bezahlte Arbeit, bei der auch noch mit geringerer Stundenzahl ein ausreichendes Einkommen gesichert ist. Anders sieht es jedoch in vielen frauentypischen Bereichen mit schlechter Bezahlung aus – Prototyp ist hier der Einzelhandel. Zunehmend werden Teilzeitzustellen und flexiblere Arbeitszeiten für bestimmte, betrieblich gewünschte Arbeitszeiten angeboten. Dass Arbeitszeitreduzierungen vor allem aus unternehmerischem Interesse vorgenommen werden, ist bei geringfügigen Beschäftigungen offenkundig.

Teilzeit als Frauenbeschäftigungsbereich hat sich zum Ausschlussmechanismus im Vollzeitbereich entwickelt. Der bereits bestehende geschlechtersegmentierte Arbeitsmarktbereich hat sich dadurch verfestigt. Diese strukturelle Diskriminierung setzt sich in den staatlichen und privaten Sicherungssystemen vor allem bei den Altersrenten fort oder wird sogar durch die Mechanismen dieser Sicherungssysteme noch verstärkt.

Um dem entgegenzusteuern, müssten umgehend zeitweilige Sondermaßnahmen zu Gunsten der Frauen ergriffen werden, so wie es in den Allgemeinen Empfehlungen des CEDAW-Ausschusses Nr. 25 zu den zeitweiligen Sondermaßnahmen⁵⁴ ausdrücklich ausgeführt und vorgesehen ist. Die Debatte könnte zu einem lohnenswerten Reformprojekt führen und könnte die „Agenda 2010“ aus der Sicht der Geschlechtergerechtigkeit vielleicht noch positiv flankieren.

2. Gleichstellung in der Privatwirtschaft

In der Vereinbarung der Bundesregierung und der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft vom 02. Juli 2001 verpflichteten sich die Spitzenverbände erstmals zu einer aktiven Gleichstellungspolitik.⁵⁵ Das ist im Verhältnis zu dem Ziel

eines Gleichstellungsgesetzes für die Privatwirtschaft, zu dem in den Jahren 2000 und 2001 verschiedene Modelle mit unterschiedlichen Optionen für die einzelnen Unternehmen diskutiert wurden, ein Rückschritt. Die im Januar 2004 vorgelegte Bilanz⁵⁶ zeigt entgegen den Einschätzungen von Politik und Wirtschaft, dass eine Umsetzung der Vereinbarung in den Unternehmen überwiegend nicht stattgefunden hat. Der dicke Bericht zu (aufgebauchten) Einzelaktionen gibt keine fundierte Grundlage für eine echte Änderung. Zwei Drittel aller Beschäftigten arbeiten in Betrieben, in denen sich Chancengleichheit weder auf Vereinbarungen noch auf freiwillige Maßnahmen stützen kann. Die von den Unternehmen am weitesten häufigsten genannten Maßnahmen betreffen die „Familienfreundlichkeit“, wobei flexibilisierte Beschäftigungszeiten, die häufig nur durch betriebliche Bedürfnisse hinsichtlich der Arbeitszeit aller Beschäftigten bedingt sind, zu Unrecht mit familienfreundlichen Beschäftigungszeiten gleichgesetzt werden.

Dass eine chancengleichheitsorientierte Personalpolitik derzeit kaum stattfindet, belegt die im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung und des Deutschen Gewerkschaftsbundes durchgeführte Unternehmensbefragung, wonach nur ein Viertel der befragten Unternehmen überhaupt nach Geschlechtern getrennte Personalstatistiken führt und nur 2% die Verteilung der hierarchischen Positionen und Vergütungen auf die Geschlechter statistisch erfassen.⁵⁷ Neben dieser mangelhaften Informationslage aus den Unternehmen selbst deuten alle anderen Informationen darauf hin, dass sich in zwei Dritteln der befragten Unternehmen der Frauenanteil an der Belegschaft, im Management und in technischen Berufen während der letzten drei Jahren nicht verändert hat. Vor allem werden Familienförderungselemente mit echter Frauenförderung in den Unternehmen in einen Topf geworfen. Eine echte Steigerung des Frauenanteils in der Privatwirtschaft ist so nicht zu erreichen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Verknüpfung, die der CEDAW-Ausschuss im Januar 2004 zu dem von der Bundesregierung seit 2002 gewählten und verfolgten Ansatz herstellte:

„Trotz der Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privat-

⁵⁴ CEDAW (2004a), insb. Nr. 32

⁵⁵ s. Vereinbarung der Bundesregierung (2001)

⁵⁶ s. BMFSFJ (2003)

⁵⁷ vgl. Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes (2003)

schaft' ist der Ausschuss besorgt über das hohe Maß an Langzeitarbeitslosigkeit unter Frauen, die Anzahl von in Teilzeit arbeitenden Frauen und von Frauen in niedrig bezahlten und gering qualifizierten Arbeitsverhältnissen, das Fortbestehen der Lohndiskriminierung gegen Frauen und die Diskrepanz zwischen ihrer Qualifikation und ihrem beruflichen Status. [...].⁵⁸

Die Bundesregierung und die Privatwirtschaft sollten sich dadurch aufgefordert sehen, diese Fragen im Rahmen der freiwilligen Vereinbarung anzusprechen und Lösungen hinsichtlich der Herstellung von Diskriminierungsfreiheit für Frauen in diesen Fragen zu finden.

Forderung: Die Bundesrepublik Deutschland muss zu erhöhten Anstrengungen für eine Frauenförderung in der Privatwirtschaft über unverbindliche Absichtserklärungen hinaus auffordern. Der Erfolg dieser Maßnahmen muss überprüfbar sein.

3. Entgeltgleichheit

Trotz des gesetzlich verankerten Entgeltgleichheitsgebotes verdienen Frauen im Durchschnitt 30% weniger als Männer. Das liegt auch an diskriminierenden Strukturen in Tarifverträgen und betrieblichen Entlohnungssystemen, in denen Frauenarbeit systematisch unterbewertet wird. Die Einschätzung der Bundesregierung im 5. Staatenbericht zu CEDAW, der Gesetzgeber habe hier keine Regelungsmöglichkeit,⁵⁹ ist nicht zutreffend. Die Tarifvertragsparteien sind an das Entgeltgleichheitsgebot ebenso gebunden wie der einzelne Arbeitgeber. Der Gesetzgeber ist angesichts des geschlechtsspezifischen Entgeltgefälles daher verpflichtet, Tarifvertragsparteien und Unternehmen zur faktischen Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes durch geeignete Maßnahmen anzuhalten. Die Erstellung von Leitfäden wird nicht genug bewirken.

Diese Meinung teilt der CEDAW-Ausschuss zum wiederholten Male in seinen aktuellen Abschließenden Bemerkungen. Schon im Jahr 2000 wurde Deutsch-

land vorgeschlagen, „... bestehende Formeln zur Ermittlung von gleicher und gleichwertiger Arbeit zu überprüfen, um Richtlinien oder Vorschriften zu entwickeln, die den Tarifpartnern helfen, in von Frauen dominierten Sektoren vergleichbare Einkommensstrukturen festzulegen“.⁶⁰

Die Umsetzung dieses Vorschlages steht noch aus. Deutschland hat zwischenzeitig lediglich einen Bericht zur Einkommenssituation vorgelegt, in dem vorgeschlagen wird, dass die Tarifverträge auf ihre Kriterien bei der Festsetzung des Entgelts hin überprüft werden und dies auf einer wissenschaftlich fundierten Grundlage geschehen soll.⁶¹

Ungerührt von diesen Ausführungen Deutschlands fordert der CEDAW Ausschuss 2004 Deutschland erneut und in aller Knappheit dazu auf, „den Grundsatz, gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit zu fördern“.⁶² Weiterhin muss meines Erachtens die Bundesregierung auch aus Sicht der Zivilgesellschaft mit Hinweis auf die andauernden Forderungen des CEDAW-Ausschusses aufgefordert werden, durch Richtlinien und Vorschriften zur Umsetzung der De-facto-Gleichstellung beim Entgelt beizutragen.

4. Ausbildungsniveau

Das Qualifikationsniveau von Frauen steigt an. In der Schule und bei den Schulabschlüssen haben Mädchen inzwischen durchweg bessere Leistungen als Jungen.⁶³ Dies gilt grundsätzlich auch für junge Frauen mit Migrations- und Aussiedlerinnenhintergrund. Allerdings müssen sie zusätzlich eine Integrationsleistung erbringen und haben zum Teil auch familiäre Diskriminierungen zu bewältigen, die teilweise zu schlechteren Qualifikationsniveaus und damit schlechteren Voraussetzungen für den Berufseinstieg oder weitere Bildungs- und Berufskarrieren führen.⁶⁴

Die an sich erfreulichen Ergebnisse über den Ausbildungsstand und das Ausbildungsniveau von Frauen führen indes nicht zu adäquaten beruflichen Chancen:

⁵⁸ CEDAW (2004), S. 4, Nr. 24

⁵⁹ BMFSFJ (2002b), S. 38

⁶⁰ vgl. CEDAW (2000), S. 5, Nr. 25

⁶¹ vgl. BMFSFJ(2002b), S. 40

⁶² CEDAW (2004), S. 5, Nr. 25

⁶³ Dies ist nicht nur in Deutschland so und dafür werden auch Gründe im doing-gender der Pädagogik gesucht: Interessent/innen dieser Debatte sei als Anregung der Aufsatz von Schneider (2002) empfohlen.

⁶⁴ vgl. BMFSFJ (2004), S. 211 – 264. Diese Studie anzufertigen versprach die Bundesregierung während der Diskussion des 2., 3., und 4. kombinierten Staatenberichtes Deutschlands mit dem CEDAW-Ausschuss 2000. Voran gingen die Fragen des Ausschusses nach Daten und Studien zur Lage von Migrantinnen.

Der CEDAW-Ausschuss spricht in den Abschließenden Bemerkungen von der „Diskrepanz zwischen ihrer Qualifikation und ihrem beruflichen Status“,⁶⁵ und leitet diese aus den verschiedenen Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt wie der hohen Teilzeirate und weiterhin bestehenden Lohnungleichheit ab.⁶⁶ Dies unterstreicht, wie hartnäckig dort die Diskriminierung vermutet und beobachtet wird, und macht den dringenden Handlungsbedarf in diesem Bereich deutlich.

Es sind konsequente, wirksame Maßnahmen in der Arbeitsmarktpolitik notwendig, damit die (Aus-) Bildungserfolge nicht jetzt konterkariert werden und nicht in der nächsten Generation junger Frauen durch die Einsicht darin, wie folgenlos ein guter Abschluss oder eine gute Qualifikation im späteren Berufsalltag bleibt, eine Demotivierung einsetzt. Der CEDAW-Ausschuss schlägt in der Allgemeinen Empfehlung Nr. 25⁶⁷ ein Bündel von Maßnahmen vor, deren Umsetzung hoffentlich umgehend eingeleitet wurde.

B. Sicherung und Förderung bei Arbeitslosigkeit

I. Statistische Arbeitslosenquote

Im 5. Staatenbericht wird darauf hingewiesen, dass die Arbeitslosenquote von Frauen stärker sinkt als diejenige von Männern, auch wenn sie nach wie vor noch höher sei.⁶⁸ Auch hier gibt die offizielle statistische Arbeitslosenquote von Frauen in Deutschland nicht die Realität wieder. Die Arbeitslosenstatistik ist 1999 umgestellt worden. Vorher galt als arbeitslos, wer weniger als 18 beziehungsweise 15 Stunden pro Woche arbeitete. Jetzt ist beschäftigt und damit nicht mehr arbeitslos, wer auch nur geringfügig arbeitet, selbst wenn die Betroffene eigentlich eine Teilzeitstelle oder gar Vollzeitstelle sucht. Die Arbeitslosigkeit von Frauen vor allem in den neuen Ländern ist zurückgegangen, jedoch nicht, weil sie aus der Arbeitslosigkeit eine

Stelle gefunden, sondern weil sie sich ganz aus dem Erwerbsleben in die so genannte stille Reserve verabschiedet haben. Das hängt vor allem damit zusammen, dass Frauen wegen der Einkommensanrechnung keine Leistungen vom Arbeitsamt mehr bekommen.

Durch die gegenwärtig stattfindende Umwandlung von Vollzeit- oder Teilzeittätigkeiten in für die Unternehmen finanziell günstigere Minijobs verschlechtern sich tatsächlich die Erwerbschancen von Frauen, obwohl ihre statistische Arbeitslosenquote sinkt. Damit ist auch die Mindestförderungsquote für Frauen, die auf diesen unzureichenden statistischen Grundlagen beruht, wiederum ein falscher Indikator für die tatsächliche Förderung von Frauen im Verhältnis zu Männern.

Forderung: Die Arbeitslosenquote darf nicht zu Lasten der Frauen durch Elternzeit und Minijobs klein gerechnet werden. Eine Frauenförderquote bei Qualifizierungsmaßnahmen muss die stille Reserve berücksichtigen und sollte aus Vereinfachungsgründen bei der mindestens paritätischen Verteilung der Qualifizierungsmaßnahmen (gender budgeting)⁶⁹ ansetzen.

II. Arbeitsmarktreformen

Insgesamt sind die Arbeitsmarktreformen, die in den Jahren 2003 bis absehbar 2005 in Kraft treten, für Frauen negativ zu bewerten. Das ist dem Deutschen Bundestag gegenüber nicht offen gelegt worden. Die ersten beiden Hartz-Gesetze vom 23. Dezember 2002 (ein echtes Weihnachtspaket!) enthalten überhaupt keine Ausführungen zu frauenspezifischen Auswirkungen. Zu der öffentlichen Anhörung wurde trotz heftigem Bemühen des Deutschen Frauenrats und des Deutschen Juristinnenbundes (djb) kein einziger Frauenverband eingeladen (wohl aber diverse private Zeitarbeitsunternehmen). Das dritte Hartz-Gesetz vom 23. Dezember 2003 (noch so ein Weihnachtspäckchen) und Hartz IV vom 24. Dezember 2003 (das war

⁶⁵ s. CEDAW (2004), S. 4, Nr. 24

⁶⁶ vgl. ebd.

⁶⁷ vgl. CEDAW (2004), S. 5, Nr. 25

⁶⁸ vgl. BMFSFJ (2002b), S. 33

⁶⁹ vgl. Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (2003): Schattenbericht; CEDAW (2004b): Frage der Ausschuss-Expertin „SALMA KHAN, expert from Bangladesh, commended the Government's use of gender-budgeting. Gender-budgeting raised the question of how to calculate the non-remunerated work shared by men and women. Was gender-budgeting going to take into account different sectors of the economy? To what extent would women's economic opportunities enhance that type of budgeting. Had a guideline been issued at the Länder level, and would non-governmental organizations (NGOs) be invited to participate in the process?“ und Antwort der Bundesregierung CEDAW (2004b): „Regarding gender-budgeting issues, one study had been carried out under the heading of a time-budget study. Gender-budgeting was a part of gender mainstreaming. The Federal Government was still trying to choose a strategy to implement gender-budgeting in the Federal Budget. It had studied the way in which other European Union countries had implemented gender-budgeting. Individual Federal Länder were in the initial stages of implementing a gender-budgeting approach.“

dann die größte Überraschung) sind oberflächlich und sachlich unzutreffend gegendert worden. Jedenfalls ist der schriftliche Staatenbericht von August 2002, in dem die in der Tat positiven Veränderungen durch das Job-AQTIV-Gesetz herausgehoben werden, vollständig überholt.

Es gibt durch die Hartz-Gesetze gewisse Verbesserungen für die bisherigen Sozialhilfeempfängerinnen und Alleinerziehende (Rentenversicherungspflicht und Einbeziehung in die Krankenversicherung sowie großzügigere Berücksichtigung von Vermögen bei der Sozialhilfe – künftig ALG II). Diesen stehen massive Verschlechterungen für die Mehrzahl der Frauen gegenüber, vor allem für diejenigen, die bisher Arbeitslosenhilfe bezogen haben. Das Konzept der Arbeitsmarktpolitik sowohl der Bundesregierung als auch der Opposition mit einer staatlich geförderten Ausweitung des Niedriglohnssektors ist generell in Frage zu stellen.

Verschlechterungen – eine nur unvollständige Liste:

- Für Berufsrückkehrerinnen sind Rechtsansprüche auf bestimmte Qualifizierungsmaßnahmen gestrichen worden.
- Dadurch, dass aus Vereinfachungsgründen das Unterhaltsgeld gestrichen wurde, stellt sich die Gruppe der Berufsrückkehrerinnen bei den Fördermaßnahmen mit Lohnersatzcharakter generell schlechter.
- Die Dauer der einkommensunabhängigen Lohnersatzleistung Arbeitslosengeld ist erheblich auf 12 Monate (ältere Arbeitslose 18 Monate) gekürzt worden. Das trifft Frauen besonders, weil sie oft keinen Anspruch auf ALG II haben.
- Gleichzeitig sind die Rahmenfristen für das Arbeitslosengeld erheblich reduziert worden. Lücken in der Erwerbsbiographie (außer Kindererziehung) führen zum Leistungsausschluss.
- Während der Pflegezeiten muss sich die Pflegeperson (fast nur Frauen) jetzt selbst versichern, die Rahmenfristverlängerung ist gestrichen.
- Hinlänglich bekannt ist, dass die bisherige Arbeitslosenhilfe, die an das frühere Einkommen anknüpft, ab 2005 abgeschafft und durch das ALG II (das eigentlich Sozialhilfe II heißen müsste) ersetzt wurde. Der Grundgedanke einer gleich hohen Leistung für alle und einem Zusammenführen der Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe nach dem Auslaufen des Arbeitslosengeldes ist nicht falsch. Genutzt wurde diese Reform jedoch für eine Einsparung und damit einen Kaufkraftverlust für die Betroffenen im geschätzten Umfang von 2,6 Mrd. Euro im Jahr.
- Unseriös ist es auch, auf die schließlich gegenüber der bisherigen Sozialhilfe deutliche erhöhten Regelsätze zu verweisen, denn in die Regelsätze eingearbeitet sind die so genannten Einmalbedarfe (Waschmaschine, Wohnungsrenovierung usw.).
- Das größte Problem für Frauen ist die erweiterte Anrechnung des Partnereinkommens. Bereits seit 2003 wird das Partnereinkommen erweitert angerechnet. Künftig wird auch noch der Freibetrag in Höhe der fiktiven Arbeitslosenhilfe entfallen. Das wird auch nach inzwischen offiziellen Stellungnahmen dazu führen, dass vor allem verheiratete Frauen und Frauen in Lebensgemeinschaften, deren Partner erwerbstätig ist, gar keine Leistungen mehr erhalten und sich auch nicht mehr arbeitslos melden werden. Diese Nichtleistungsempfängerinnen sind die großen Verliererinnen. Sie verlieren so nicht nur ihre eigene Existenzgrundlage und werden auf das überkommene Modell der ‚Versorgerehe‘ verwiesen.
- Die Chancen auf eine künftige Wiedereingliederung in das Erwerbsleben mit Unterstützung durch das so genannte Job-Center sind denkbar schlecht. Denn da es sich nicht um „teure Arbeitslose“ handelt, besteht angesichts beschränkter Mittel aus Sicht der Bundesagentur auch wenig Motivation zu ihrer Wiedereingliederung in das Erwerbsleben. Eine öffentlich diskutierte Nachbesserung durch eine Mindestqualifizierungsquote für Frauen ist bisher nicht umgesetzt worden.
- Schließlich sind durch interne Vorgaben an den Eingliederungserfolg (sog. 70%-Quote) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung stark reduziert worden. Teilzeitmaßnahmen für Berufsrückkehrerinnen nach der Familienphase werden vor allem in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht mehr angeboten.
- Am Ende schließt sich der Kreis wieder zu den geringfügigen Beschäftigungen. Besonders problematisch ist, dass, anders als bisher, Arbeitslose unter Sanktionsandrohung auch geringfügige Beschäftigungen ohne soziale Absicherung und gemeinnützige Arbeiten (sog. Ein-Euro-Jobs) annehmen müssen. Zu befürchten ist, dass vor allem Frauen darauf verwiesen werden, mit allen Folgen bei der fehlenden Absicherung vor allem bei der späteren Rentenhöhe. Die großen sozialen und karitativen Organisationen sowie die Kommunen rechnen schon fest mit Unterstützung im Kranken-, Pflege-, Kinderbetreuungsbereich und bei den sozialen Diensten. Damit werden typische Frauenarbeitsplätze entwertet. Denn wie soll es in Zeiten knapper Kassen der öffentlichen Hand künf-

tig noch möglich sein, existenzsichernde Arbeit in diesen Tätigkeitsfeldern zu finden?

Anlaufstelle für Einzelfälle und zum Sammeln von Beschwerden ist.

Schon diese kurzen Ausführungen bestätigen die vom CEDAW-Ausschuss sehr allgemein gehaltene Abschließende Bemerkung Nr. 28: „Der Ausschuss ist besorgt, dass einige Aspekte der Reformpolitik der Bundesregierung in der „Agenda 2010“ negative Auswirkungen insbesondere auf Frauen haben könnten.“⁷⁰

Bezüglich der Entwürfe für ein Antidiskriminierungsgesetz nach EU-Recht im Beschäftigungsbereich, eine Umsetzungsebene, die im Übrigen durchaus mit der Umsetzung von CEDAW und den Abschließenden Bemerkungen verknüpft werden kann, bemerkten Ingrid Weber und Prof. Sibylle Raasch zutreffen:

Der darauf folgenden Empfehlung des Ausschusses an den Vertragsstaat, „die Auswirkungen seiner Wirtschafts- und Sozialreformen für Frauen in allen Phasen der Planung, Umsetzung und Bewertung zu prüfen und sorgfältig zu überwachen, um gegebenenfalls nötige Änderungen vorzunehmen, um möglichen negativen Folgen entgegenzuwirken“,⁷¹ ist unter Verweis auf ähnlich lautende Forderungen seitens verschiedener Frauenverbände nur zuzustimmen.⁷²

„Zur Bekämpfung diskriminierender Strukturen braucht man darüber hinaus Instrumente, die über den Einzelfall hinaus greifen, Entwicklungen steuern und gesellschaftlich mächtige Akteure zugunsten diskriminierter Gruppen systematisch in die Auseinandersetzung einbeziehen.“⁷⁴

Forderungen zum Verfahren:

Die Bundesregierung sollte hierzu umgehend ein Gremium mit dieser spezifischen Aufgabe des gendermainstreaming einsetzen. Aufgabe dieses Gremiums müsste es sein:

- eine Analyse der gesetzlichen Reformen vorzunehmen,
- die Umsetzung der Reformen auf der untergesetzlichen Ebene und im Verwaltungsbereich zu begleiten und
- Änderungsvorschläge zu entwickeln, um den für Frauen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken.
- In diesem Gremium sollten Frauenverbände und unabhängige Expert(inn)en für Arbeitsmarktfragen vertreten sein.

Es ist einzufordern, dass Gesetze ausnahmslos gegendert, also auf die geschlechtsspezifischen Unterschiede hin seriös analysiert werden. Im Gesetzgebungsverfahren muss sachkundigen Frauenverbänden und Nichtregierungsorganisationen eine echte und frühzeitige Beteiligungsmöglichkeit eingeräumt werden. Wenn die Konzeption von grundsätzlichen Reformen durch Beraterkommissionen vorbereitet wird (Hartz-Kommission, Herzog-Kommission, Gemeindefinanzreformkommission, Rürup-Kommission), so ist eine angemessene Beteiligung von Frauen und – bei der Beteiligung von Verbänden – von Frauenverbänden einzufordern. Schon frühzeitig wies unter anderem die Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros darauf hin, dass bereits bei der Zusammensetzung der Kommission die Vorgabe der geschlechterparitätischen Besetzung nach dem Bundesgremiengesetz durch die Benennung nur einer einzigen Fachfrau vollkommen missachtet worden sei.⁷⁵

Mit dem zum 01. Dezember 2004 eingesetzten „Ombudsrat Grundsicherung für Arbeitssuchende“⁷³ ist dieser geschlechtsspezifische Aspekt der Reformen wiederum nicht abgedeckt – so begrüßenswert eine

⁷⁰ CEDAW (2004), S. 5

⁷¹ CEDAW (2004), S. 5, Nr. 29

⁷² s. frauenpolitischer dienst (fpd), 01.12.04 Folge 387, S. 2. Dazu hat die Katholische Frauengemeinschaft den Bundeskanzler in einem Brief aufgefordert. Siehe ferner Deutscher Frauenrat (2004): Die Beschlüsse der Mitgliederversammlung 2004, <http://www.frauenrat.de/fmset.asp> : Die Mitgliederversammlung des Deutschen Frauenrats 2004 beauftragte ihren Vorstand, „sich bei der Bundesregierung dafür einzusetzen, dass Daten erhoben werden, um die durch die Einführung von Hartz IV ab dem 1.1.05 auftretenden geschlechtsspezifischen Auswirkungen festzustellen. Es sollen die Auswirkungen z.B. auf Ein-Eltern-Familien, pflegende Angehörige und Nicht-LeistungsempfängerInnen erfasst werden. Zudem soll mittelbare Diskriminierung beim Zugang zu aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik von Frauen bei Umsetzung der Hartz-Gesetze verhindert werden.“ Weiter wurde beschlossen: „Der Deutsche Frauenrat fordert die Bundesregierung auf, dafür Sorge zu tragen, dass im Zuge der Umsetzung der Hartz-Gesetze der gleichberechtigte Zugang von Frauen – insbesondere für Nichtleistungsempfänger/innen und Berufsrückkehrerinnen – zu aktiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik gewährleistet ist. Hierfür sind ausreichende Mittel zur Verfügung zu stellen und Anreizsysteme für die Vermittler/Fallmanager zu schaffen.“

⁷³ s. <http://www.ombudsrat.de/Ombudsrat/Navigation/root.html>

⁷⁴ Weber/ Raasch (2004), S.13

⁷⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros (2002)

Dass seit dem Inkrafttreten des Bundesgremienbesetzungsgesetzes⁷⁶ zwar ein geringfügiger Anstieg von Frauen in Bundesgremien und vom Bund mitbesetzter Gremien zu verzeichnen ist, zeigt der Dritte Gremienbericht der Bundesregierung (Anteil Frauen insgesamt bis einschließlich 2001: 15,9 Prozent).⁷⁷ Allerdings runden ein paar paritätisch besetzte Gremien die Zahl auf. Viele Gremien vor allem im Wirtschafts- und Finanzbereich sind noch immer reine Männerdomänen. Die Bundesregierung sollte in ihrem Vorhaben gestärkt werden, dieses Gesetz nicht nur einzuhalten, sondern es möglichst bald zu verbessern. Dann könnte in Übereinstimmung mit dem Vorhaben der Umsetzung von CEDAW die paritätische Gremienbesetzung besser erreicht werden.

Der CEDAW-Ausschuss hat in den aktuellen Abschließenden Bemerkungen die „Einbindung in den legislativen Prozess“ als positiv entwickelten Aspekt in der Bundesrepublik Deutschland bewertet.⁷⁸ Gleichwohl ist der Ausschuss im Folgenden besorgt, dass „negative Auswirkungen“ der Reformpolitik der Bundesregierung in der „Agenda 2010“ auftreten könnten, was von den Frauenverbänden unter anderem als Folge der im Vorab der Reformen nicht ermöglichten Repräsentation von Expertinnen und Frauenverbänden in den einflussreichen Beratungs-Kommissionen bewertet wird. Der Ausschuss drückt in der Abschließenden Bemerkung Nr. 32 seine Besorgnis über die weiterhin auffällige Unterrepräsentation von Frauen in den „höheren Ebenen verschiedener anderer Sektoren des öffentlichen Lebens“ aus. In der Empfehlung Nr. 33 fordert der Ausschuss die Bundesregierung auf, Schritte zu einem stärkeren Zugang von Frauen zu hochrangigen Positionen zu unternehmen und empfiehlt „die Einleitung pro-aktiver Maßnahmen ... nach Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens“.⁷⁹ Bei der Besetzung aller künftigen Beratungsgremien und der Neugestaltung des Bundesgremienbesetzungsgesetzes sollte die Bundesregierung diese Empfehlung umsetzen.

Forderungen zur Arbeitsmarktpolitik:

Sonderregelungen für Frauen, wie sie durch die gezielte Förderung von Berufsrückkehrern durch das Job-AQTIV-Gesetz eingeführt wurden, dürfen erst dann aufgegeben werden, wenn das Ziel der Gleichstellung im Erwerbsleben erreicht ist. Nicht die Abschaffung, sondern die Erweiterung solcher Regelungen ist erforderlich. Besonders ist darauf zu achten, dass sozial ausgleichende Elemente in der Sozialversicherung, die vor allem weibliche Lebensverläufe berücksichtigen (wie die Erweiterung der Rahmenfrist durch Pflegezeiten) nicht gestrichen werden. Die starre Fixierung auf das Versicherungsprinzip ist generell nicht geeignet, frauenspezifischen Lebenssituationen zu entsprechen.

Besonderen Anlass zur Sorge gibt, dass durch die Neuregelungen die Rolle der Bedarfsgemeinschaft und damit die finanzielle Abhängigkeit vom Ehemann oder Partner verstärkt werden. Die eigenständige Sicherung ist damit in der Arbeitsmarktpolitik kein gesetzliches Ziel mehr.

Wenn aber schon bei engen finanziellen Spielräumen der öffentlichen Haushalte und in den Sozialversicherungen von diesem Ziel Abstand genommen wird, so muss dafür gesorgt werden, dass diese Nachteile nicht im Sozialversicherungsrecht kumulieren, wie derzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung bei der Bewertung der Arbeitslosigkeitszeiten. Außerdem ist sicherzustellen, dass die Arbeitsmarktchancen von verheirateten und in Partnerschaften lebenden Frauen nicht dadurch sinken, dass sie rechtlich oder faktisch auch von Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ausgeschlossen werden.

Bedenklich erscheint schließlich die Förderung des Niedriglohnsektors und der gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten, weil durch diese Maßnahmen eine Verdrängung von existenzsichernden Frauenarbeitsplätzen zu befürchten ist. Daher muss die Bundesregierung aufgefordert werden, solche Arbeitsplätze nur in engen Anwendungsbereichen zuzulassen und genau zu beobachten, ob Frauen verstärkt auf diesen Niedriglohnsektor verwiesen werden, um dem umgehend entgegensteuern zu können.

⁷⁶ Bundesministerium der Justiz (1994)

⁷⁷ vgl. BMFSFJ (2002)

⁷⁸ vgl. CEDAW (2004), S. 4, Nr. 17

⁷⁹ vgl. CEDAW (2004) S. 6, Nr. 32, 33

Literatur

- Arntz, Melanie, Michael Feil, Alexander Spermann** (2003):
Maxi-Arbeitsangebotseffekte oder zusätzliche Arbeitslose durch Mini- und Midi-Jobs? Discussion Paper No. 03-67. Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH;
<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0367.pdf>
- Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüros** (Hg.) (2002):
Stellungnahme „Zu den 15 Eckpunkten der Regierungskoalition zur Umsetzung des Reformkonzepts der Hartz-Kommission“, 10. September 2002. Berlin. Abrufbar unter BAG Aktuell;
<http://www.frauenbeauftragte.de/bag/sn0209hartz.htm>
- BMFSFJ** (Hg.) (2002):
Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Berlin
- BMFSFJ** (Hg.) (2002a):
Dritter Bericht der Bundesregierung über den Anteil von Frauen in wesentlichen Gremien im Einflussbereich des Bundes. Berlin;
<http://www.bmfsfj.de>
- BMFSFJ** (2002b):
Fünfter Bericht der Bundesregierung Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), Berlin;
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5bercedaw.pdf>
- BMFSFJ** (Hg.) (2003):
Bilanz 2003 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft. Berlin;
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/bilanz-2003-vereinbarung.pdf>
- BMFSFJ** (Hg.) (2004):
Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund. Berlin;
<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte,did=22566.html>
- Bundesministerium der Justiz** (1994):
„Gesetz über die Berufung und Entsendung von Frauen und Männern in Gremien im Einflussbereich des Bundes“ vom 24. Juni 1994. Bundesgesetzblatt I (1994), 1406, 1413. Köln, Limburg: Bundesanzeiger Verlag;
<http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bgrembg/>
- Bundesknappschaft Minijob-Zentrale** (Hg.) (2004):
Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigten, 3/2004–September 2004, Essen;
<http://www.minijob-zentrale.de/coremedia/generator/MinijobPortal/DownloadCenter,S=15536-13128.html>
- Bundesknappschaft Minijob-Zentrale** (Hg.) (2003):
Aktuelle Entwicklungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigten, 3/2003 – Oktober 2003, Essen;
<http://www.minijob-zentrale.de/coremedia/generator/MinijobPortal/DownloadCenter,S=15536-13128.html>
- CEDAW** (2000):
Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten. Deutschland. Kombiniertes zweiter und dritter periodischer Bericht und vierter periodischer Bericht, New York; (CEDAW/C/2000/I/CPR.3/Add.7);
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/commcedaw.pdf>
- CEDAW** (2004):
Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Nicht-registrierte Vorabfassung vom 30. Januar. New York; (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1)
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5-cedaw.pdf>

CEDAW (2004a):

"General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures". New York;

[http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20\(English\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/General%20recommendation%2025%20(English).pdf)

CEDAW (2004b):

"Press Release Committee on Elimination of Discrimination against Women 639th & 640th Meetings (AM & PM)". 21. January. New York; (WOM/1428);

<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/wom1428.doc.htm>

ICCPR (2004):

Abschließende Bemerkungen des Menschenrechtsausschusses: Deutschland vom 04. Mai. Genf; (CCPR/CO/80/DEU);

<http://www.bmj.de/media/archive/718.pdf>

ICESCR (2001):

Schlussfolgerungen des Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte: Deutschland. Allgemeine nicht überprüfte Version vom 31. August. Genf; (E/C.12/1/Add.68)

http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/comm_wirtschaft.pdf

Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin (2003):

Schattenbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland, 2003 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), Berlin, S.119-126

Klenner, Christina (2002):

„Geschlechtergleichheit in Deutschland?“ In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 33-34. S. 17-28.

Schneider, Claudia (2002):

„Die Schule ist männlich?! Wiener Schulen auf dem Weg von der geschlechtssensiblen Pädagogik zur geschlechtssensiblen Schulentwicklung.“ In: *SWS-Rundschau*, 42. Jg., Heft 4/2002, S. 464-488;

<http://www.sws-rundschau.at>

Stellungnahme des Deutschen Juristinnenbundes zur BILANZ 2003 der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft,

24. Februar 2004, Berlin;

<http://www.djb.de/>

„Vereinbarung der Bundesregierung und der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“.

Ergebnis des Spitzengesprächs am 02. Juli 2001, Berlin;

<http://www.bmfsfj.de/Politikbereiche/gleichstellung,did=6408.html>

Weber, Ingrid und Prof. Dr. Sibylle Raasch (2004):

„Umsetzung in nationales Recht und politische Entwicklung: Das nationale Antidiskriminierungsrecht für den Bereich Beschäftigung und Beruf – Eine unendliche Geschichte?“ In: *djb-aktuelle informationen*, 2004 Heft 3, S. 12-13

Ursula Rust

5

Rentenreform: Auswirkung impliziter Diskriminierung

Ausgangspunkte

Gegenstand meines Artikels soll die Auswirkung impliziter Diskriminierungen bei der Rentenreform sein. Ich werde im Rahmen dieses auf meinen Impulsvortrag für die CEDAW-Follow-Up-Veranstaltung am 30. September aufbauenden Text mehrere Problembereiche nicht aufgreifen, die in den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) 2004 oder von anderen Menschenrechtsausschüssen hervorgehoben wurden und Bezüge zur sozialen Lage älterer Frauen und Männer und so zur Rentenreform haben.⁸⁰

Mein Beitrag konzentriert sich auf die vier Säulen der Alterssicherung, wie sie seit der Rentenreform 2001 gesetzlich verankert sind. Diese sind geregelt

- für Versicherte im Sozialgesetzbuch (SGB) VI als dem Sozialgesetzbuch zur gesetzlichen Rentenversicherung in der Fassung des Altersvermögensergänzungsgesetzes vom März 2001,
- für Hinterbliebene im SGB VI in der Fassung des Gesetzes zur Verbesserung des Hinterbliebenenrentenrecht vom Juni 2001,
- für Versicherte und ihre Angehörigen als Option der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge im Altersvermögensgesetz vom Juni 2001 und
- für Bedürftige bei Inanspruchnahme von Hilfe zum Lebensunterhalt im Alter der Verzicht auf den Unterhaltsrückgriff gegenüber Kindern und Eltern im

Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung (GSIg) vom Juni 2001.

Die Neuregelungen sind im Wesentlichen am 01.01. 2002 in Kraft getreten. Die Bundesregierung hat über diese Änderungen der Alterssicherung im fünften Staatenbericht zu CEDAW berichtet. Informiert wird⁸¹ über

- die Höherbewertung der Beitragszeiten ab 1992 bei Teilzeitarbeit wegen Kindererziehung oder Pflege, geregelt in § 70 Abs. 3a lit. a SGB VI,
- die Entgeltpunkte für Zeiten der Nichterwerbstätigkeit bei der Erziehung von mehr als einem Kind, zu finden in § 70 Abs. 3a lit. b SGB VI,
- die Förderung der kapitalgedeckten Altersvorsorge,
- die Absenkung der Witwen-/ Witwerrente von 60 auf 55% mit kindbezogenen Zuschlag nach § 78 a SGB VI;
- die Ausdehnung der Einkommensanrechnung bei Hinterbliebenenrenten nach § 18 a SGB IV und
- die Option des Rentensplittings nach § 120 a ff SGB VI.

Die nach 2002 erfolgten Änderungen sind bisher insbesondere

- die Überführung des Gesetzes über eine bedarfsorientierte Grundsicherung (GSIg) zum 01.01.2005 in das Sozialgesetzbuch (SGB) XII, mit dem das Bundessozialhilfegesetz (BSHG) als zwölftes Buch besonderer Teil der Sozialgesetzbücher wird,⁸²

⁸⁰ Die Situation einzelner Frauengruppen wie Sinti- und Roma-Frauen, Migrantinnen und Landwirtinnen und damit auch die Problematik von Mehrfachdiskriminierungen wird hier nicht behandelt. Auch geschlechtsspezifische Fragen zum Gesundheitsschutz, zur Pflege und zur Obdachlosigkeit werden nicht erörtert. Ebenso unterbleibt die Erörterung der Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten. Zu all diesen Gesichtspunkten liegen Abschließende Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau in der 30. Sitzung im Januar 2004 sowie von Vertragsausschüssen anderer Menschenrechtsabkommen vor. Um deren Rahmen zu bewerten, müssten hier mehr rechtliche Grundlagen als spezielle Grundlagen zur Rentenreform erörtert werden.

⁸¹ Bundestags-Drucksache (BT-Drs.), 15/105, Ziffer 11.6, S. 509 f.

⁸² §§ 8 Nr. 2, 19 Abs. 2, 41 bis 46 SGB XII (Gesetz zur Einordnung des Sozialhilferechts in das Sozialgesetzbuch vom 24.12.2003), Bundesgesetzblatt (BGBl) I 2003, S. 3022

- die Einführung des Gebots geschlechtsunspezifischer Tarife als Voraussetzung der Zertifizierung staatlich geförderter privater Altersvorsorge mit dem Alterseinkünftegesetz ab 2006, mit dem die nachgelagerte Besteuerung der Altersrenten eingeführt wird.⁸³

Aussagen zur diskriminierungsfreien Alterssicherung sind im CEDAW-Übereinkommen speziell im Artikel 11 Abs. 1 lit. e zu finden. Danach sind die Vertragsstaaten verpflichtet, alle geeigneten Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau im Berufsleben zu treffen, um ihr auf der Grundlage der Gleichberechtigung von Mann und Frau gleiche Rechte auf Leistungen bei Eintritt in den Ruhestand zu gewährleisten. Artikel 11 Abs. 1 lit. e ist gemeinsam mit dem in Artikel 1 CEDAW-Übereinkommen definierten Begriff der Diskriminierung zu lesen, der nicht nur die unmittelbaren, sondern auch Formen der mittelbaren Diskriminierung umfasst wie den der „impliziten Diskriminierungen“, welcher für das Thema im Folgenden verwendet wird.

Für die in Deutschland bisher überwiegend staatlich organisierte Alterssicherung hat außerdem in Ergänzung zu Artikel 11 Abs. 1 lit. e CEDAW-Übereinkommen der Schlüsselartikel des Artikel 2⁸⁴ besondere Bedeutung, der die grundsätzliche Verantwortung von Deutschland als Vertragsstaat zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung begründet. Die Staatenverpflichtung umfasst auch die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau durch Private, so in Art. 2 lit. e CEDAW-Übereinkommen nachzulesen. Relevant ist weiter Art. 5 lit. a CEDAW-Übereinkommen, der den Inhalt der Staatenverpflichtung zudem auf die Beseitigung von herkömmlichen Rollenbildern und Stereotypen konkretisiert.

In den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau in der 30. Sitzung im Januar 2004 hat der Ausschuss Deutschland aufgefordert, die Anstrengungen

zur Förderung der De-facto-Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt einschließlich ihres Zugangs zur Vollzeitbeschäftigung zu verstärken, insbesondere im Zusammenhang mit den nachteiligen Folgen von Teilzeitarbeit für Altersversorgungs- und Rentenleistungen.⁸⁵ Der Ausschuss hat Deutschland außerdem empfohlen, „die Auswirkungen seiner Wirtschafts- und Sozialreformen für Frauen in allen Phasen der Planung, Umsetzung und Bewertung zu prüfen und sorgfältig zu überwachen, um gegebenenfalls nötige Änderungen vorzunehmen, um möglichen negativen Folgen entgegenzuwirken.“⁸⁶ Grundsätzlich äußert der Ausschuss die Besorgnis „über das Fortbestehen der allgegenwärtigen stereotypen und konservativen Ansichten über die Rolle und Aufgaben von Frauen und Männern“.⁸⁷

Die Daten zum Stand der Gleichberechtigung von Frauen und Männern bei der Alterssicherung sind bekannt. Deutschland verfügt unter anderem aus der Arbeit des Verbandes der deutschen Rentenversicherungsträger (vdr) über eine umfangreiche Datensammlung, die seit langem auch geschlechtsspezifisch erhoben wird.⁸⁸ Außerdem ist die Bundesregierung verpflichtet, jährlich zur finanziellen Situation der gesetzlichen Rentenversicherung zu berichten.⁸⁹ Einmal in jeder Wahlperiode ist der Rentenversicherungsbericht um Angaben über die Einkommenssituation derjenigen, die Leistungen der Alterssicherungssysteme beziehen, zu ergänzen einschließlich der Entwicklung der staatlich geförderten privaten Altersvorsorge.⁹⁰ Gegebenenfalls hat die Bundesregierung geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, wenn sich zeigt, dass durch die Förderung der freiwilligen zusätzlichen Altersvorsorge eine ausreichende Verbreitung nicht erreicht werden kann.⁹¹

Die Daten zeigen trotz zahlreicher Gesetzesänderungen der letzten Jahre beträchtliche Unterschiede zwischen der Rentenhöhe von Frauen und Männern.⁹² Auf der Homepage des vdr sind ab 1960 Angaben zu den durchschnittlichen Zahlbeträgen der Versicherten-

⁸³ § 1 Abs. 1 Nr. 2 in der Folge des Gesetzes zur Neuordnung der einkommensteuerrechtlichen Behandlung von Altersvorsorgeaufwendungen und Altersbezügen (Alterseinkünftegesetz – AltEinkG), BGBl. 2004 I, S. 1427

⁸⁴ Neuhold (2003), S. 52

⁸⁵ CEDAW (2004), S. 5, Nr. 25

⁸⁶ ebd., Nr. 29

⁸⁷ CEDAW (2004), S. 4, Nr. 20

⁸⁸ siehe im Internet: <http://www.vdr.de/>

⁸⁹ § 154 Abs. 1 SGB VI. Der Rentenversicherungsbericht 2003 ist mit Gutachten des Sozialbeirats als BT-Drs. 15/2144 veröffentlicht

⁹⁰ § 154 Abs. 2 SGB VI

⁹¹ § 154 Abs. 3 SGB VI

⁹² vgl. Brauer (2004), S. 19

renten zu finden. Die durchschnittliche Versichertenrente von Frauen lag 1960 bei 61 und 2004 bei 483 Euro. 1960 bzw. 2004 bei 483⁹³ Euro 1960 bzw. 2004 waren bei Männern die durchschnittlichen Zahlbeträge 121 bzw. 982⁹⁴ Euro.

Vom Kapitaldeckungs- zum Umlageverfahren

Die erste Rentenreform in Deutschland hat die Grundlagen für den Abstand der Durchschnittsrenten von Frauen aus der gesetzlichen Rentenversicherung zu den durchschnittlichen Männerrenten gelegt. Die erste Rentenreform war diejenige von 1957. Sie stellte für die gesetzliche Rentenversicherung eine Epochenzäsur dar. Die Rente erhielt erstmals ihre bis heute bekannte Lohnersatzfunktion. Sie wurde hierzu auf das Leitbild des lebenslang voll erwerbstätigen Arbeitnehmers zugeschnitten. Die Rentenhöhe bestimmt sich nach der Zahl der Versicherungsjahre und dem dabei erzielten Entgelt. Die Erwerb der Rente könnte mit einem Aktienkauf verglichen werden: Der Rentenbeitrag ist der Erwerb einer Aktie; welchen Wert sie bei der Inanspruchnahme der Rente hat, hängt von dem dann geltenden aktuellen Rentenwert ab. Die Berechnungsgrundlage der Rente ist so dynamisiert.

Trotz Einführung der Lohnersatzfunktion und der Dynamisierung hätte 1957 der bisherige Grundbetrag, der das Element der Basisicherung im bisherigen Rentenrecht war, beibehalten werden können. Der Grundbetrag war der bis 1957 im Rentenrecht übliche Umverteilungsmechanismus, der zugunsten niedrig verdienender Versicherter, und damit zugunsten von Frauen, wirkte. 1957 ist der Grundbetrag entfallen. Ergebnis war, dass sich der vorher bereits bestehende Abstand zwischen Männern- und Frauenrenten vergrößert hat.⁹⁵

In den 50er Jahren gab es keine in der Literatur dokumentierten kritischen Stimmen, die auf diese für erwerbstätige Frauen nachteiligen Folgen der großen Rentenreform hinwiesen. Beitragsbezogene Alterssicherungssysteme wirken geschlechtsspezifisch, da sie niedrige Einkommen von Frauen und Zeiten nichtbeitragsbezogener Erwerbsarbeit widerspiegeln.

Die Kopplung der Höhe der eingezahlten Beiträge und der Höhe der ausgezahlten Rente ist im deutschen Rentenversicherungsrecht besonders eng. Gleichzeitig wird nicht berücksichtigt, dass aus dem Beitrag männlicher Versicherter viel häufiger als aus denen weiblicher Versicherter Hinterbliebenenrentenansprüche entstehen. Diese Unterschiede werden nicht im Äquivalenzprinzip verortet, wenn es als Ausdruck der Leistungsgerechtigkeit im Sinne einer Anteilsgerechtigkeit⁹⁶ innerhalb der Versicherten verstanden wird. Die unbedingte Vorsorgemöglichkeit gibt es seit langem für Angestelltenwitwen und erstmals seit der Rentenreform 1957 auch für alle Arbeiterwitwen.

Finanziert wird die gesetzliche Rentenversicherung seit 1957 durch das Umlageverfahren. Es ersetzte das bisherige Kapitaldeckungsverfahren. Das Umlageverfahren könnte als Zwei-Generationen-Vertrag beschrieben werden und ist lange auch so verstanden worden.⁹⁷ Die aktiv Beschäftigten finanzieren mit ihrem Beitrag unmittelbar die Renten der nicht mehr Erwerbstätigen. Spätestens seit dem so genannten Trümmerfrauenurteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1992 ist dem Rentengesetzgeber aber bewusst geworden, dass dieses Modell nur als Drei-Generationen-Vertrag funktionsfähig bleibt. Hierzu hat das BVerfG entschieden, Kinderziehung sei als ein eigenständiger, generativer Beitrag zur gesetzlichen Rentenversicherung anzusehen.⁹⁸

Arbeiterrentenversicherung				Angestelltenversicherung			
	monatliche Rente in DM				monatliche Rente in DM		
	Männer	Frauen			Männer	Frauen	
vor 1957	111,10	70,80		vor 1957	153,80	113,60	
1957	191,70	97,50		1957	269,10	161,60	
1960	211,52	102,75		1960	323,40	188,11	

93 Neue Bundesländer 665 Euro

94 Neue Bundesländer 1037 Euro

95 s. Rust (2000), S. 12

96 vgl. Ruland (1990), S. 494

97 vgl. Fuchsloch (2004), S. 123

98 Bundesverfassungsgerichtsentscheidung (BVerfGE) 87, 1 (39); bestätigt BVerfGE 94, 241.

Zeiten der Kindererziehung sind für die gesetzliche Rentenversicherung ein finanzieller Beitrag geworden. Seit 1986 und erweitert für die nach 1992 geborenen Kinder werden Kindererziehungszeiten rentenbegründend berücksichtigt. Eine vorherige Zugehörigkeit zur gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht erforderlich. Die dafür erforderlichen finanziellen Beiträge werden mittlerweile pauschal vom Bund getragen. 2000 waren es 22,4 Milliarden DM.⁹⁹

Witwenrente, Versorgungsausgleich und Rente mit Einkommensanrechnung

Im Familienrecht wurde mit der Eherechtsreform 1977 endgültig das patriarchalische Ehemodell aufgehoben.¹⁰⁰ Im Rentenrecht ist die Hausfrauenehe unverändert ein mögliches Modell. Gleichzeitig ist aber die Gleichwertigkeit von Erwerbstätigkeit und Familienarbeit für den Fall der Scheidung mit dem Versorgungsausgleich umgesetzt. Seitdem ist die Vorsorge für den Todesfall gespalten. Individualisiert und eigenständig ist die Alterssicherung nach der Scheidung. Unverändert mittelbar ist die Alterssicherung für Ehegatten für den Fall des Todes.

Eine Teilung der durch Beiträge entstehenden Alterssicherungsansprüche ist innerhalb einer bestehenden Ehe nicht vorgesehen. Dies ist erst für den Fall der Scheidung möglich.

Die 2002 eingeführte Option des Rentensplittings betrifft nur die aus der gesetzlichen Rentenversicherung entstandenen Ansprüche. Anwartschaften aus Betriebsrenten oder privater Vorsorge werden nicht einbezogen. Das Splittingmodell ist so nur für Versicherte interessant, die neben der Rente noch andere hohe Einkünfte haben¹⁰¹ und damit genau nicht für den überwiegenden Teil rentenversicherter Frauen und Männer. Es ist kein Beitrag zu der unter anderem vom Bundestag zum Einigungsvertrag geforderten eigenständigen Alterssicherung der Frau.¹⁰²

Die grundsätzliche Neuorientierung der Hinterbliebenenrenten erfolgte 1986, um den Auftrag des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich der verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigenden unterschiedlichen Behandlung von Witwen mit unbedingtem Rentenanspruch und Witwern mit einem Rentenanspruch nur bei Bedürftigkeit nachzukommen. Die beitragsfinanzierten Hinterbliebenenleistungen sind seitdem durch Rentenansprüche ersetzt worden, auf die Einkünfte der Hinterbliebenen oberhalb einer Freibetragsgrenze anzurechnen sind.

Ob die Hinterbliebenenrenten überhaupt zum Leistungskatalog der gesetzlichen Rentenversicherung gehören sollen, wird regelmäßig auf den Prüfstand gestellt, wenn Einsparpotentiale bei der Alterssicherung gesucht werden. Die Rentenreform 2002 war der im Ergebnis nicht erfolgreiche Versuch der Bundesregierung, mit einem Einfrieren der Freibetragsgrenze die Hinterbliebenenrenten im Zeitablauf auslaufen zu lassen.¹⁰³ Ergebnis ist der auf Vorschlag der Opposition eingeführte kindbezogene Zuschlag nach § 78a SGB VI. Die Absenkung wird insbesondere für nichterwerbstätige Hinterbliebene mit mehreren Kindern aufgefangen. Wie bei der ersten großen Rentenreform hat hier die Ermutigung von Frauen, mehr als zwei Kinder zu bekommen, ihre gesetzliche Anerkennung gefunden.

Das Volumen der Hinterbliebenenrenten gibt die Chance, die abgeleiteten Rentenansprüche, die bis heute für die ausreichende Alterssicherung von Frauen wesentlich sind, durch eigenständige Alterssicherungsansprüche abzulösen. Dieser mögliche Weg ist mit der Rentenreform 2002 erschwert worden.

Ob bei Änderungen des Hinterbliebenenrentenrechts verfassungsrechtliche Grenzen des Art. 14 Grundgesetz (GG) zu beachten wären, beantwortete 1998 das BVerfG in Verfassungsbeschwerden wegen der 1986 eingeführten Einkommensanrechnung negativ.¹⁰⁴ 2004 kommt das Bundessozialgericht (BSG) zu einer gegenteiligen Bewertung.¹⁰⁵ Das Beitragsrecht

⁹⁹ Grundlage ist § 177 SGB VI.

¹⁰⁰ vgl. Plett (2004), S. 115

¹⁰¹ vgl. Brauer (2004), S. 187

¹⁰² vgl. Entschließung des Bundestages BT-Drs. 12/837 v. 21.06.1991; abgedruckt auch bei Rust (2000), S. 9 (und dies., in Zeitschrift für Sozialreform, S. 677)

¹⁰³ vgl. Rust (2001), S. 649–659

¹⁰⁴ BVerfGE 97, 271

¹⁰⁵ BSG v. 29.1.2004, wiedergegeben bei Mey (2004), S. 546–552

des SGB VI gebe keinen Hinweis, die erhobenen Beiträge nur bestimmten Rentenarten zuzuordnen. Versicherten- und Hinterbliebenenrenten werden aus den Beiträgen aller Versicherten finanziert. Wegen der Bindung nach § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) sah sich das BSG aber gehindert, die Frage des Eigentumsschutzes der Hinterbliebenenrenten dem BVerfG im Verfahren nach Art. 100 Abs. 1 GG zu erneuter Überprüfung vorzulegen. Da die Bindung nicht für betroffene Versicherte gilt, wird wohl zu Recht davon ausgegangen, dass diese sich erneut an das BVerfG wenden werden.¹⁰⁶

Gegensteuerung der 70er Jahre

In den 70er Jahren ist den Folgen des Äquivalenzprinzips gegengesteuert worden.

- Die Rente nach Mindesteinkommen hat hier Wesentliches geleistet. Mit ihr wurden Versicherungszeiten auf mindestens 75% des Durchschnittseinkommens hochbewertet. Begründet worden ist dies als Ausgleich der Entgeltdiskriminierung, gegen die der Staat nicht hinreichend Schutzmöglichkeiten geboten hatte.

Die Rente nach Mindesteinkommen dürfte ein wesentlicher Grund dafür sein, dass die in den 60er Jahren bedeutsame Gruppe der älteren, allein lebenden Frauen mit geringen Renteneinkünften deutlich zurückgegangen und so der Frauenanteil in der Sozialhilfe gesunken ist.¹⁰⁷

- Als Gegensteuerung ist dann noch die Öffnung der gesetzlichen Rentenversicherung für die freiwillige Versicherung mit gleichwertigem Versicherungsschutz zu werten. Die Öffnung erfolgte unter anderem mit dem Ziel, eine eigenständige Altersversicherung auch für Zeiten der unversicherten Familienarbeit zu ermöglichen.

Beide Elemente sind heute im Rentenrecht nur noch als Übergangsrecht zu finden. Die 2002 erfolgte Höherbewertung wegen Kindererziehung nach § 70

Abs. 3a SGB VI schafft Anreize, aus der Erwerbstätigkeit auszusteigen, und ist eine Förderung der Zwei- und Mehrkindfamilien.¹⁰⁸ Auch Art. 5 lit a CEDAW-Übereinkommen¹⁰⁹ trägt diese rentenrechtliche Vorschrift nicht hinreichend Rechnung.

Ausbau des Äquivalenzprinzips seit Mitte der 80er Jahre

Ziel ist seit mittlerweile zwanzig Jahren, das Äquivalenzprinzip zur Sicherung der Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung zu stärken. Jede Stärkung des Äquivalenzprinzips hat zur Folge, dass die Alters-einkünfte nicht kontinuierlich Versicherte und unterdurchschnittlich Verdienender, und damit insbesondere von Frauen, sinken.

1984 wurde mit Übergangsrecht der Invaliditätsschutz freiwillig Versicherte abgeschafft. Die Änderung hatte das Ziel, den Versicherungsschutz auszu-schließen, den sich Frauen in ihrer Hausfrauenzeit durch freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung erwerben konnten.

Die Rentenreformen der 90er Jahre haben die strukturell nachteilige Wirkung des Äquivalenzprinzips ausgebaut.

- Ein wesentlicher Gesichtspunkt ist die Gesamtleistungsbewertung: Die gesamte Zeit zwischen dem 16. Lebensjahr und dem Rentenbeginn wird seitdem bei der Rentenberechnung zugrunde gelegt. Die Gesamtleistungsbewertung hat die bisherige Halbbelegung ersetzt und damit das unbefriedigende System, dass alle Ausgleichzeiten entfielen, auch wenn nur ein Monat für die Halbbelegung fehlte. Lücken im Versicherungsverlauf sind aber in der Wirkung rentenschädlicher geworden als sie es früher waren. Dies ist keine implizite Folge einer Rentenreform. Vielmehr ist es die Folge der Stärkung des Äquivalenzprinzips, die der Gesetzgeber auch so beabsichtigt hat.

¹⁰⁶ dazu ders., S. 552

¹⁰⁷ vgl. Lebenslagen in Deutschland: Erster Armuts- und Reichtumsbericht, BT-Drs. 14/5990, S. 69

¹⁰⁸ vgl. Brauer (2004), S. 178–182 und Fuchsloch (2004), S. 133

¹⁰⁹ Gute Gründe sprechen gegen eine Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 1 und Abs. 1 GG

- Ebenso ist es keine implizite, also indirekte Folge einer Rentenreform, wenn ein Rentenrecht so gestrickt worden ist, dass es für Frauen überwiegend nicht in Anspruch genommen werden kann. Das Altersteilzeitgesetz ist für Frauen überwiegend nicht zugänglich gewesen, da sie sich darauf verwiesen wurden, die Altersrente für Frauen ab 60 in Anspruch zu nehmen. Der Europäische Gerichtshof hat diese strikte Kopplung der Frauenaltersrente mit der Möglichkeit, über die Altersteilzeit in Rente zu gehen, 2003 nicht bestätigt.¹¹⁰ Ein öffentlicher Arbeitgeber wurde verpflichtet, Altersteilzeit einer Frau auch nach dem 60. Lebensjahr zu gewähren. Im Einzelfall konnte so Gerechtigkeit hergestellt werden. Die zugrunde liegende gesetzliche und tarifvertragliche Struktur ist aber unverändert geblieben.
- Im Vergleich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die geschlechtsspezifischen Entgeltdifferenzen in Deutschland besonders groß. Die Rente nach Mindesteinkommen wäre als Ausgleich wieder einzuführen. Sie ist eine mögliche Gegensteuerung zu den geschlechtsspezifisch nachteiligen Wirkungen des Äquivalenzprinzips bei der Rentenberechnung. Sie kann außerdem den unverändert defizitären Schutz vor Entgeltdiskriminierung berücksichtigen.
- Die diskontinuierlichen Versicherungsverläufe sind anders als bisher gezielt zu berücksichtigen. Anders als für Männer sind solche Zeiten durch Kindererziehung und Pflege verursacht. Im Vergleich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind auch die geschlechtsspezifischen Rentendifferenzen besonders groß. Die Ausweitung der geringfügigen Beschäftigung und der Ein-Euro-Jobs wird dies verstärken. Die rentenrechtliche Förderung der Elternzeit durch ein Subventionsgesetz wie für die Altersteilzeit wäre hier eine Lösung, die auch Art. 5 lit. a CEDAW-Übereinkommen Rechnung tragen könnte.
- Eine andere Möglichkeit wäre aber, in das Rentensystem einen Grundbetrag einzuführen, den alle Versicherten nach einer gewissen Anzahl von Versicherungsjahren als Mindestrente erhalten. Dies wäre eine Umverteilung im System, die die Altersrenten von Frauen deutlich und gleichzeitig auch maßvoll anheben würden. Es wäre eine Lösung im vorhandenen System ohne zusätzliche Steuerfinanzierung.

Implizite Auswirkungen hat hingegen eindeutig die Rentenreform 2000, mit der die private Altersvorsorge eingeführt worden ist. Männer und Frauen haben gleichermaßen die Möglichkeit, die staatliche Förderung in Anspruch zu nehmen, um das abgesenkte Rentenniveau durch Eigenvorsorge aufzufangen. Frauen und Männer haben aber unterschiedliche Chancen, dies zu realisieren. Die höheren Tarife für Frauen bei den Privatversicherern sind die Ursachen. Sie werden begründet mit der durchschnittlich längeren Lebenserwartung von Frauen.

- Der Gesetzgeber hat mit dem Alterseinkünftegesetz die Kritik an dieser Art der steuerlichen Förderung einer privaten Vorsorge aufgegriffen, aber nur halbherzig. Der Standard geschlechtsneutraler Tarife gilt nur für die Riester-Rente und erst ab dem Jahr 2006.
- Vorliegende Untersuchungen zur „Riester-Rente“ bestätigen die 2001 begründeten Einschätzungen, dass Gewinn der Rentenreform 2001 vor allem kinderlose ledige und durchgehend beschäftigte Männer sind.¹¹¹
- Die Privatisierung der Alterssicherung gibt die Chance, neben dem Umlageverfahren auch eine kapitalgestützte Alterssicherung in das deutsche Alterssicherungssystem zu integrieren. Die Privatisierung zu höheren Tarifen für Frauen kann aber nicht die Lösung sein. Die auf Art. 13 EGV gestützte Gender-Richtlinie 2004¹¹² legt hierzu einen Lösungsweg nahe.
- Die Rechtsprechung des BSG zum Eigentumsschutz der Hinterbliebenenrenten sollte hinreichender Anlass sein, die von der Ehe abgeleitete, nicht mehr zielgenaue Hinterbliebenensicherung durch eine geschlechtergerechte Alterssicherung abzulösen. Art. 2 CEDAW-Übereinkommen würde es nicht entsprechen, Veränderungen der Gerichtsbarkeit zu überlassen.

Rechtspolitische Empfehlungen

Fünf Empfehlungen möchte ich aus diesem Schnellüberblick zur Rentenreform und den Auswirkungen für Frauen herausfiltern.

¹¹⁰ Europäischer Gerichtshof (EuGH), Kutz-Bauer – Rs. C 187/00, Slg. 2003, I – 2741

¹¹¹ vgl. Viebrock/ Himmelreicher/ Schmähl (2004); Zu denselben Ergebnissen kommt Tim Köhler-Rama in seiner Besprechung von Viebrocks Buch, in: Die Angestellten Versicherung 2004, S. 541

¹¹² Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, Amtsblatt (ABl) 2004 L 373, S. 37

Die Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses durchzieht wie ein roter Faden das Interesse, mehr statistische Informationen zu erhalten. Die statistischen Daten liegen vor. Sie sind mit dem 5. Staatenbericht aber nicht mitgeteilt worden.

Literatur

Brauer, Bianca (2004):

Das Verbot der mittelbaren Diskriminierung und seine Anwendung auf die gesetzliche Rentenversicherung. Baden-Baden

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hg.) (2001):

Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn
<http://www.bmgs.bund.de/de/sicherung/armutsbericht/ARBBericht01.pdf>
 s. auch Bundestags-Drucksache 14/5990

CEDAW (2004):

Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Nicht redigierte Vorabfassung vom 30. Januar. New York; (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1);
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5-cedaw.pdf>

Fuchsloch, Christine (2004):

„Moderne und geschlechtergerechte Anforderungen an die Alterssicherung“. In: Koreuber, Mechthild und Ute Mager (Hg.) (2004): Recht und Geschlecht. Baden-Baden, S. 121-134

Koreuber, Mechthild und Ute Mager (Hg.) (2004):

Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz. Baden-Baden

Mey, Rüdiger (2004):

„Ungeklärte Rechtsposition der Hinterbliebenen?“ In: Die Angestellten Versicherung. 2004, Jg. 51, Heft 1, S. 546-552

Neuhold, Brita, Renate Pirstner und Silvia Ulrich (2003):

Menschenrechte – Frauenrechte. Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen. Innsbruck/Wien/München

Plett, Konstanze (2004):

„Das unterschätzte Familienrecht“. In: Mechthild Koreuber und Ute Mager (Hg.) (2004): Recht und Geschlecht. Zwischen Gleichberechtigung, Gleichstellung und Differenz. Baden-Baden, S. 109-117

Ruland, Franz (Hg.) (1990):

Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung. Neuwied

Rust, Ursula (2000):

„Rentenmodell des DJB für eine geschlechtergerechte Rentenreform.“ In: diess. (Hg.): Eigenständige Alterssicherung von Frauen. Wiesbaden (ebenfalls veröffentlicht in: Zeitschrift für Sozialreform, 2000, S. 676-695)

Rust, Ursula (2001):

„Alterssicherung der Frau – Neue Widersprüche und rechtliche Risiken als Folge der ‚Riester-Rentenreform‘“. In: Die Sozialgerichtsbarkeit, 2001, S. 649 – 659

Viebrock, Holger, Ralf K. Himmelreicher und Winfried Schmähl (2004):

Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert? Münster

Nevâl Gültekin-Thomasson

6 Frauen- und Menschenrechte wahrnehmen – Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund

1. Lebenssituation von Migrantinnen – Ein Dauerthema des UN-Frauenrechtsausschusses

Das Stichwort „Lebenssituation von Migrantinnen“ taucht als Umschreibung für einen umfassenden Themenkomplex im Kontext des konstruktiven Dialogs zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) bereits in den Abschließenden Bemerkungen des Vertragsausschusses von 2000¹¹³ auf.

Hier ging der CEDAW-Ausschuss in mehreren Empfehlungen und Aufforderungen explizit und ausführlich auf die Situation von Migrantinnen ein. Er hob die unsichere soziale und wirtschaftliche Lage von Frauen mit Migrationshintergrund hervor, thematisierte Rassismus, fremdenfeindliche Übergriffe und die besondere Gefährdung ausländischer Frauen auf dem Hoheitsgebiet des Vertragsstaates¹¹⁴ und drängte die Bundesregierung dazu, eine weitere „Verbesserung des gesetzlichen und sozialen Schutzes ausländischer Frauen, insbesondere weiblicher Asylsuchender“¹¹⁵ zu erreichen.

Bei der Behandlung dieses Themas anlässlich der hier geführten Diskussion um die neuerlichen Abschließenden Bemerkungen aus dem Jahr 2004¹¹⁶ sind die Abschließenden Bemerkungen CEDAWs von 2000 unbedingt mit einzubeziehen. Wenn auch zu beobachten ist, dass die Bundesregierung an den ‚Baustellen‘ der Empfehlungen und Forderungen aus 2000 Korrektur- und Aufbauarbeiten leistet, so sind sie doch nicht zufrieden stellend abgeschlossen. Manche ‚Baustellen‘, hier seien nur zwei genannt, die zudem für eine große so-

zialpolitische Unsicherheit und Schwäche sorgen und die Schwächsten betreffen, scheinen nicht aktiv bearbeitet zu werden: Die Gefahr und Realität rassistischer Übergriffe und die Situation weiblicher Asylsuchender in Deutschland. Die aktuellen Statistiken und Berichte weisen eher auf Verschlechterungen hin.

Auf diesen Komplex bezieht sich verständlicherweise denn auch in den Abschließenden Bemerkungen von 2004 kein Textabschnitt unter der Überschrift ‚Positive Aspekte‘. In der Ausschusssitzung im Januar 2004 wurden eine ganze Reihe von (Wiederholungs-) Fragen zur Umsetzung der alten Aufforderungen und zur aktuellen Situation von Frauen mit Migrationshintergrund mit oder ohne deutsche Staatsbürgerschaft in verschiedenen Lebenslagen mit ihrer unterschiedlichen Betroffenheit von Diskriminierungen gestellt. Die Frage von Ms. Naela Gabr aus Ägypten gibt die Situation wieder, in der der Ausschuss sich sah. Sie schickte voraus, dass der Ausschuss bereits früher seine Bedenken zur Lage der Arbeitsmigrantinnen verlauten ließ und fragte: „Wie sieht der Plan der Bundesregierung aus, diese Arbeitnehmerinnen als Mitglieder der Gesellschaft zu integrieren? Die bisher gegebenen Antworten waren nicht zufrieden stellend.“¹¹⁷ Die Antworten haben wohl weiteren Grund für Besorgnis gegeben. Die aktuellen Abschließenden Bemerkungen wiederholen daher eine Zusammenfassung der Forderungen aus 2000 in Abschnitt Nr. 30 und 31.¹¹⁸ Der Abschnitt Nr. 30 greift darüber hinaus neue Thematiken auf.

Neu ist, dass der Ausschuss sich sowohl in der Sitzung intensiv mit der Lage der Sinti und Roma beschäftigte und in den Empfehlungen und Forderungen sie nun in

113 CEDAW (2000); vgl. Nr. 30–37; Nr. 41

114 vgl. ebd. Nr. 31

115 s. ebd., Nr. 42

116 CEDAW (2004)

117 s. CEDAW (2004a); Im Original: „What was the Government's plan to integrate those workers as full-fledged members of society? The answers provided thus far had not been sufficient.“

118 CEDAW (2004), Nr. 31, und zum Teil Nr. 23

der Aufzählung der von Diskriminierung und Frauenhandel aufgrund von Geschlecht, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit und Rasse besonders bedrohten Gruppen hervorhebt. Neu im CEDAW-Kontext ist die anklingende Thematisierung von Diskriminierung aufgrund religiöser Zugehörigkeit. Zuletzt bedauert der Ausschuss nicht nur erneut den Mangel an Daten und Informationen über den Zugang von Einwanderinnen, Frauen aus Minderheiten und Sinti und Roma zu Gesundheit, Arbeit und Bildung, sondern er hebt erstmals die Besorgnis über Zwangsheiraten und über die Situation von ausländischen Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten spezifisch hervor.¹¹⁹

In Abschnitt 31 werden nicht nur Maßnahmen gegen die Diskriminierung von Frauen mit Migrationshintergrund gefordert, sondern auch explizit solche, die „zur Achtung und Förderung ihrer Menschenrechte“ dienen.¹²⁰ Der Ausschuss möchte diese Maßnahmen wirksam und proaktiv ausgeführt wissen und empfiehlt Bewusstseinsförderungs- und Informationsprogramme. Angemahnt werden zudem Präventions- und Rehabilitationsprogramme für Arbeitsmigrantinnen, die Opfer von Menschenhandel wurden, ebenso wie der Schutz von ausländischen Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten. Endlich findet sich hier wieder die Bitte um Vorlage der Untersuchungen zur Lage von Immigrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen wie auch zur sexuellen Ausbeutung von Frauen. Erstere ist erfreulicherweise in den letzten Wochen des Jahres 2004 von der Bundesregierung vorgelegt worden,¹²¹ womit ein Versprechen der Bundesregierung, das auf Mahnung und Empfehlung des CEDAW-Ausschusses zustande kam, eingelöst ist. Die letztere wird wohl erst noch in Auftrag gegeben werden. Auch die Aufforderungen, mehr Daten über die Gewaltbetroffenheit von Frauen mit Migrationshintergrund und aus Minderheiten vorzulegen, wurde ansatzweise im Rahmen der neuen Gewaltprävalenzstudie¹²² umgesetzt. Die Umsetzung der Empfehlungen und Forderungen in konkrete Maßnahmen zeigt sich wohl am deutlichsten und einfachsten im Bereich der Vorlage von Studien durch die Bundesregierung. Sie tut sich im Bereich konkreter sozialpolitischer und gesetzlicher Veränderungen eher schwer.

Vieles bleibt noch zu tun: So werde ich im Folgenden versuchen, die verschiedenen an die Bundesregierung gerichteten Anforderungen des CEDAW-Ausschusses auf ihre innenpolitische, quasi im Nahbereich ausdifferenzierende Bedeutung und mögliche Umsetzungswege hin zu ‚übersetzen‘.

Es ist gut, dass der CEDAW-Ausschuss wie andere Vertragsausschüsse der UN sich den Menschenrechten der Einwander/innen so hartnäckig widmen. Manchmal scheint es, als seien dies die einzigen verbleibenden Instanzen, die darauf bestehen und hinweisen, dass die Menschenrechte von Frauen mit Migrationshintergrund universal sind und sich ausschließlich aus ihrem Menschsein und ihrer Menschenwürde ableiten. Es ist ausdrücklich wünschenswert, dass der Ausschuss auch künftig die Frauenrechte von Einwanderinnen einfordert und die Bundesregierung ihre Verpflichtungen zügig einlösen möge, da sie in erster Linie ‚Menschen sind, die da kamen‘. Die Hauptarbeit ist im eigenen Haus im Bereich der Garantie und Umsetzung von Menschenrechten zu leisten, und das sind in diesem Falle Frauenrechte und die Integration. Stark damit verbunden ist das Handlungsfeld ‚vor der eigenen Haustür‘, die Migrationspolitik.

2. Prioritäre Handlungsfelder – Herstellung von Integration und Diskriminierungsfreiheit

Um Vorschläge für die Verbesserung der Lebenssituation von Frauen mit Migrationshintergrund und Minderheiten angehörenden Frauen ausarbeiten zu können, müssen wir zuvor ihre Situation in allen Lebensbereichen analysieren und gleichzeitig alle Themen frauenspezifischer Diskriminierung in Bezug auf diese Gruppen als Querschnitt behandeln, um jeder Form der Diskriminierung auf die Spur zu kommen.¹²³ Dies im Rahmen eines Aufsatzes zu gewährleisten, ist nahezu unmöglich. Ich werde mich daher in der vorliegenden Veröffentlichung auf ein paar Themen beschränken und auch den Bedarf gründlicher Forschung und Untersuchung des betreffenden Themenbereichs überprüfen.¹²⁴

119 Die Thematisierung Zwangsheiraten und Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten dürften auf die Schattenberichte von TERRE DES FEMMES und KOK zurückgehen, s. Schattenbericht (2003)

120 vgl. CEDAW (2004), Nr. 31

121 BMFSFJ (2004a)

122 BMFSFJ (2004); s. Zusatzbefragung von Teilpopulationen, s. Beitrag von Dr. Monika Schröttle in dieser Publikation

123 Gemeint sind Frauen, die selbst eingewandert sind, wie Arbeitsmigrantinnen, Familienangehörige von Arbeitsmigranten und Aussiedlerinnen, aber auch junge Frauen nachfolgender Generation sowie Frauen aus der Minderheit der Sinti und Roma.

124 Ich greife die Themen hier nicht auf, die im Zusammenhang mit dem 5. Staatenbericht zu CEDAW zuvor gründlich von Autorinnen aus NGOs behandelt wurden; beispielsweise Frauenhandel in Schattenberichte (2003).

Zentral für meine Analyse ist die Schilderung der Situation von Frauen mit Migrationshintergrund, das Erkennen von Möglichkeiten und Grenzen der Beseitigung von Diskriminierung gegen sie sowie Überlegungen für alternative Vorgehensweisen bei vorhandener Benachteiligung. Bei näherer Betrachtung ihrer Situation fällt auf, dass Frauen mit Migrationshintergrund sich in Alter, ethnischer Herkunft, Religion, Wertvorstellungen, Bildung, ökonomischer Lage, rechtlichem Status und individuellen Voraussetzungen voneinander unterscheiden. Die Bandbreite der Unterscheidungsmöglichkeiten lenkt unsere Aufmerksamkeit von homogen verstandenen Gruppen auf vielschichtige Differenzierung in der Benachteiligung und Bedarfslage. Diese Vielfalt nicht zu berücksichtigen, hieße die Diskriminierung einzelner Frauen oder Gruppierungen in Kauf zu nehmen. Beispielsweise ist das Leben von Flüchtlingsfrauen in Gemeinschaftsunterkünften von extremen Einschränkungen und Benachteiligung geprägt: Angesichts ihrer prekären Situation könnten uns die Diskriminierungstatbestände von Einwanderinnen mit Arbeiterin- oder Familienangehörigenstatus unwesentlich erscheinen. Genaue Analyse der Situation der letzteren fördert jedoch Erkenntnisse zu Tage, wonach sich die soziale Lage in den folgenden Generationen aufgrund dieser „unwesentlichen“ Benachteiligungen reproduziert hat. Ihre Auswirkungen erstrecken sich bis zum schlechten Abschneiden der dritten Kindergeneration in der Schule, wie sie die PISA-Studie zum zweiten Mal innerhalb weniger Jahre zeigt. Die Benachteiligungen, denen Einwanderinnen ausgesetzt sind, verringern sich in der Kindergeneration nur unwesentlich oder gar nicht. „Bildungschancen ... werden vererbt“, so die in der Öffentlichkeit zirkulierte Essenz des erst vor kurzem veröffentlichten zweiten Berichts der Bundesregierung zu den „Lebenslagen in Deutschland“.¹²⁵

Den Frauen kommt bei der sozialen Mobilität eine zentrale Rolle zu.¹²⁶ Die integrative und innovative Rolle der Frauen im Migrationskontext für Familie und Gemeinschaft wird in der Stellungnahme der Bundesregierung im Sechsten Familienbericht als eine besondere Ressource für den Wandel der Familie erkennbar: „Von den Ressourcen und Handlungskompetenzen der Frauen hängt in entscheidendem Maße ab, in welche Richtung und in welcher Intensität sich der Eingliederungsprozess der gesamten Familie entwickelt. In allen untersuchten Nationalitäten der zugewanderten

Familien nimmt der Einfluss von Frauen auf die die Familie betreffenden Entscheidungen und auf das Ausmaß der Kooperation zwischen den Ehepartnern mit steigendem Bildungsniveau, der Beteiligung am Erwerbsleben, der Aufenthaltsdauer und den Deutschkenntnissen zu.“¹²⁷

Wer als Kind und Heranwachsende niedrige Bildungschancen hatte, vermag später als Eltern die Benachteiligung der eigenen Kinder nur selten durch eigenen Einsatz auszugleichen bzw. abzuwenden. Das heißt, ohne systematische Sprachförderung, ohne den Zugang zu Bildung und Ausbildung und ohne zunehmende Erwerbsbeteiligung können eingewanderte Frauen selbst keine Gleichberechtigung erfahren, noch können sie eine integrative Rolle für die folgenden Generationen wahrnehmen. Die fehlende soziale Gleichheit und Mobilität zeigt sich am deutlichsten an der Ausbildungssituation der Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund. Unabhängig vom Besitz eines deutschen Passes haben sich die Lebenslagen und Probleme von Mädchen und jungen Frauen der dritten Arbeitsmigrationsgeneration der Mädchen und jungen Frauen aus Aussiedler/innenfamilien mit deutschem Pass sowie der Mädchen und jungen Frauen aus Flüchtlingsfamilien mit vorübergehendem Aufenthalt angeglichen: „Die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Ethnie bzw. Minderheit ist entscheidend für die Chancen auf dem Bildungs- und Ausbildungsstellenmarkt.“¹²⁸

Diskriminierung, die auf dem Minderheitenstatus basiert, greift in der Regel schon vor geschlechtsspezifischer Diskriminierung, verschärft die Lage der Frauen und hindert sie daran, ihre Rechte wahrzunehmen. Rechtliche Regelungen zum Abbau von Diskriminierung im Bereich Bildung und Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt und im Bereich Wohnen sind generell für alle eingewanderten Menschen erforderlich, damit auch eine nachhaltige Situationsverbesserung von Frauen und Mädchen eintritt.

Dennoch sind Frauen mit Migrationshintergrund so wie ethnischen Minderheiten angehörenden Frauen als Teil der weiblichen Bevölkerung und als gleichberechtigte (Rechts-) Subjekte mit Anspruch auf Chancengleichheit ebenso wie auf Menschenrechte gesondert zu behandeln. Zwar wird oft genug darauf hingewiesen, dass rechtliche Regelungen alleine keine

125 z. B. in DER SPIEGEL vom 29.11.2004, S. 106; s. Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2004), S. 81 f. und 148 ff.

126 vgl. Gültekin (2003)

127 BMFSFJ (2000), S. XVII

128 Beer-Kern (2001), S. 1

sozialpolitische Gleichstellung schaffen und Diskriminierung nicht per se beseitigen.¹²⁹ Sie sind aber doch als Grundlage notwendig, auf der jede Person ihr Recht einklagen kann. Im Übrigen können gesetzliche Regelungen die öffentliche Meinung maßgeblich verändern und Stereotype abbauen helfen. In Bezug auf Menschen gleichgeschlechtlicher Orientierung scheinen solche Regelungen in den letzten Jahren einiges in der Gesellschaft bewegt zu haben.¹³⁰

3. Integration und Sprachförderung

„Sprache ist der Schlüssel zur Integration. Sprachkenntnisse erleichtern den Zugang zu und Teilhabe an gesellschaftlichen Bereichen, sind die Grundlage für eine erfolgreiche Bildungskarriere und steigern die Chancen zur Integration in den Arbeitsmarkt.“¹³¹

Für eine optimale Integration von Einwanderinnen in die Gesellschaft ist Sprachförderung der erste Schritt, dem eine ausbildungsrelevante Förderung für Erwerbstätigkeit folgen müsste. Bisher war die Sprachförderung durch das Bundesarbeitsministerium und den eigens dafür eingerichteten Sprachverband e.V. gefördert und organisiert worden. Wer einen Anspruch darauf hatte oder nicht hatte, das regelten die Richtlinien dieser Behörde. Beispielsweise hatten nachgezogene Ehefrauen von Arbeitsimmigranten aus Anwerbeländern einschließlich Süd-Korea und den Philippinen Anspruch auf die bezuschussten Sprachkurse mit Kinderbetreuung, aber Asylbewerber/innen und Angehörige von Familien mit anerkanntem Flüchtlingsstatus wurden davon ausgenommen. Dies führte dazu, dass sich die Besucherinnen dieser Träger von Frauensprachkursen dahingehend äußerten, sie würden in zwei Klassen eingeteilt, da sie offensichtlich unterschiedlich behandelt wurden.

Das neue Zuwanderungsgesetz sieht einen Rechtsanspruch auf Integrationsförderung bestehend aus Sprach- und Orientierungskursen sowohl für ArbeitsmigrantInnen als auch für Asylberechtigte, Flüchtlin-

ge im Sinne der Genfer-Konvention sowie jüdische Zuwanderer vor.¹³² Er umfasst auch den Bereich des Familiennachzugs, d.h. Ehepartner/innen und Kinder werden in diesem Rechtsanspruch auf Sprachförderung mit eingeschlossen.

Allerdings betrifft dies nur Neueinreisende. Frauen, die in der Vergangenheit als nachgezogene Ehepartnerinnen, als Arbeitsmigrantinnen oder als Flüchtlinge nach Deutschland kamen und bereits hier leben, haben keinen Rechtsanspruch auf Sprachförderung. „Viele Einwanderinnen sind erst ab 1990 als nachgezogene Ehefrauen nach Deutschland gekommen“.¹³³ Ihre Teilnahme an Integrationskursen kann „im Rahmen verfügbarer Kursplätze erfolgen“.¹³⁴ Das heißt im Klartext: Wenn die Kurse von Neuankömmlingen voll ausgebucht sind, gehen die genannten Frauen leer aus. Sie sind weiterhin für Außenkontakte mit Institutionen wie Behörden, Schulen oder Ärzte und Ärztinnen auf die sprachliche Vermittlung ihrer Männer angewiesen. Sprachliche Kompetenzen bilden die Grundlage, auf der sich Frauen prinzipiell über ihre Rechte informieren, diese wahrnehmen und sich gegen innerfamiliäre und gesellschaftliche Diskriminierung wehren können. Gerade wenn persönliche Probleme vorliegen, die im Vertrauen besprochen und geregelt werden müssen, ist ihre Freiheit beim Gespräch durch die Anwesenheit eines Familienangehörigen stark eingeengt. Darüber hinaus können Frauen ohne Deutschkenntnisse weder mit der Einwanderungsgesellschaft generell in Kontakt treten noch die schulische Unterstützung ihrer Kinder sowie den Dialog zu Lehrer/innen verwirklichen.

Daher ist es notwendig:

- dass Einwanderinnen in der Frage der Aneignung von deutschen Sprachkompetenzen direkt und institutionell gefördert werden. Die Schaffung von Strukturen für eine flächendeckende, bezuschusste Sprachförderung für alle eingewanderten Frauen wäre die Konsequenz daraus. Ein „Kurs in zumutbarer Entfernung zum Wohnort“¹³⁵ ist die wichtigste Voraussetzung für die Teilnahme.

¹²⁹ vgl. Schlicher (1997), S. 5 ff.

¹³⁰ 2001 wurde das Betriebsverfassungsgesetz reformiert, das nun Diskriminierung aufgrund sexueller Orientierung untersagt (§75). Auch das Lebenspartnerschaftsgesetz wurde im gleichen Jahr zugunsten homosexueller Paare verabschiedet. Darüber hinaus wurden öffentlichkeitswirksame Maßnahmen beispielsweise in der Werbung ergriffen, um Vorurteile zu beseitigen und Akzeptanz zu fördern. Nicht zuletzt trägt das Bekenntnis von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, überwiegend Männer, zu ihrer Homosexualität weiter zu einem Klima der Gleichbehandlung und Akzeptanz dieser gesellschaftlichen Gruppe bei.

¹³¹ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2004), S. 83

¹³² vgl. Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Integration (2004), S. 8

¹³³ Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2001), S. 257

¹³⁴ Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Integration (2004), S. 8

¹³⁵ Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Integration (2004), S. 8

- dass der Zugang zu Informationen über alle bürgerlichen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Frauen- und Menschenrechte gewährleistet wird und diese Informationen zusammen mit Information über möglichen Anlaufstellen für Beratung und Betreuung einen unersetzlichen Teil der inhaltlichen Bestandteile der Orientierungskurse im Rahmen der Integrationsmaßnahmen für Männer wie Frauen ausmachen.

Denn obwohl der Sprache zweifellos eine zentrale Bedeutung im Integrationsprozess zukommt und Sprachkompetenzen die Basis für die Wahrnehmung demokratischer Rechte bilden: Sprachkompetenzen gewährleisten nicht automatisch den Zugang zu Informationen über bürgerliche, politische, soziale und wirtschaftliche Frauen- und Menschenrechte und den Umgang mit ihnen.

4. Wohnen

Der Bereich Wohnen ist „ein zentrales Instrument der Integration“¹³⁶ von Einwander/innen. Minderheiten sind gerade in der Frage des Wohnens unmittelbar mit einer Situation der Integration oder aber der Ausgrenzung, der Segregation konfrontiert. In Umfragen in den 1990er Jahren haben deutsche Familien ihre Bereitschaft erklärt, mit Familien mit Migrationshintergrund in einer Nachbarschaft zusammen zu leben. Diese Bereitschaft bewegte sich 1993 zwischen 60%, wenn deutsche Familien zuvor mit Familien mit Migrationshintergrund in näherer Umgebung lebten, bis 80%, wenn sie in direkter Nachbarschaft zusammen wohnen. Eine Ablehnung (11%) sprachen diejenigen aus, die bislang kaum eine Berührung mit der Einwandererpopulation hatten.¹³⁷ Minderheiten selbst bevorzugen entweder eine Nachbarschaft bestehend mehrheitlich aus deutscher Nachbarschaft, aus Familien eigener Herkunft und Schichtzugehörigkeit oder aber eine Mischung von beidem.¹³⁸

Eine Entscheidungsfreiheit ist allerdings oft nicht gegeben, da in größeren Städten sich Stadtteile mit höherer Wohnqualität Familien ethnischer Minder-

heiten bzw. mit Migrationshintergrund heute noch verschließen. Segregiertes Wohnen ist nicht immer auf den eigenen Wunsch zurückzuführen. Ethnisch-homogene Konzentrierung in bestimmten Wohngebieten steht in den Großstädten der Bundesrepublik im direkten Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Ausgrenzung der betreffenden gesellschaftlichen Gruppen. Die Konzentrierung ethnischer Minderheiten findet häufig dort statt, wo die infrastrukturelle Ausstattung, beispielsweise bezogen auf Kindergarten, Schule und Hort schlechter ist; deutsche Familien sind im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte aus diesen Stadtteilen in bessere Wohngebieten oder Vororte der Städte geflüchtet.¹³⁹ Einwandererfamilien schaffen den Zugang in bessere Wohnorte sozial und finanziell nicht. Deshalb haben sich „im Verlauf der Zuwanderungsprozesse in den Großstädten einzelne Stadtteile, Quartiere oder Baublöcke zu ethnischen Enklaven entwickelt“.¹⁴⁰ Manche Frauen leben in solchen Enklaven von der Umwelt abgeschieden, ohne Kontaktmöglichkeiten zu deutschen Frauen und ohne Zugang zu Informationen über ihre Rechte.

Diskriminierung auf dem privaten Wohnungsmarkt ist heute noch aktuell. Familien mit Migrationshintergrund und Familien aus ethnischen Minderheiten leben wesentlich häufiger als deutsche Familien in beengten Wohnverhältnissen mit schlechter Wohnqualität. Das wirkt sich negativ auf innerfamiliäre Beziehungsstrukturen aus. Frauen leiden besonders unter den engen und schlechten Wohnverhältnissen, da sie in der Regel für Haus- und Familienarbeit allein zuständig sind.

Die Bundesregierung hat gemäß der EU-Richtlinien nun ein Antidiskriminierungsgesetz vorbereitet, mit dem die Erwartung verknüpft war, dass ein Instrument geschaffen würde, welches Diskriminierung aus Gründen der Rasse oder der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität auch auf dem Wohnungsmarkt ahnden könnte.

Im Entwurf des neuen Gesetzes¹⁴¹ sind nach vielen Nachbesserungen alle Merkmale aus dem Artikel 13

¹³⁶ BMFSFJ (2000), S. 163

¹³⁷ vgl. ebd., S. 162 f.

¹³⁸ vgl. ebd., S. 163

¹³⁹ In einem Film des ZDF „Deutschland fremde Heimat“ wurde diese Problematik am 20.02.2001 in Bezug auf das Bahnhofsviertel in Frankfurt dokumentiert. Darin wird die Wechseldynamik in dem Viertel deutlich, zwischen dem Einzug von Einwandererfamilien, der Flucht deutscher Wohnbevölkerung und Geschäftsleute sowie der schlechten bildungsrelevanten Infrastruktur: Deutsche Geschäftsleute gaben an, dass ihnen die von Ferne anreisende Kundschaft zunehmend fernblieb.

¹⁴⁰ Kauth-Koskoorn u.a. (1998) nach BMFSFJ 2000, S. 157

¹⁴¹ Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (2004)

des Amsterdamer Vertrags vom zivilrechtlichen Diskriminierungsverbot umfasst, wodurch der Gesetzesentwurf weitgehender als die EU-Richtlinien ist. Allerdings gilt der Rechtsschutz für die Merkmale Geschlecht, Religion, Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität nur bei Massengeschäften und Versicherungen, nicht aber im ‚privaten Nahbereich‘ oder wenn ‚Unterscheidungen bei sachlichem Grund‘ gemacht werden.

So bleibt offen, wie Menschen vor Diskriminierung im ‚privaten Nahbereich‘ geschützt werden sollen. Für die Betroffenen besteht kein Unterschied in der Erfahrung einer Diskriminierung und ihrer Folgen durch etwa eine private Vermieter/in oder eine Wohnungsgenossenschaft.

Zur Vervollständigung des Rechtsschutzes gegen Diskriminierung und zu ihrer Beseitigung ist mehr zu unternehmen:

- Ein Anti-Diskriminierungsgesetz sollte die Entscheidungsfreiheit aller gesellschaftlichen Gruppen berücksichtigen und Rechtsschutz insbesondere wegen Benachteiligung in den Bereichen Wohnen und Arbeit bieten. Die Einführung der Verbandsklage wäre ein wichtiger Schritt.
- Gute und für unterschiedliche gesellschaftliche Zielgruppen aufbereitete Handreichungen zur Bedeutung des neuen Antidiskriminierungsgesetzes, des CEDAW-Übereinkommen und anderer relevanter Verpflichtungen und ihre Verbreitung sind erforderlich, um ein breites Verständnis und eine breite Zustimmung zum Ziel der Diskriminierungsfreiheit zu fördern.
- Unabhängig von der gesetzlichen Regelung bedarf es einer breiten öffentlichen Aktion für die Akzeptanz benachteiligter gesellschaftlicher Gruppen. Eine solche Aktion kann nur mit langfristigen Maßnahmen wie Änderungen in Schulbüchern gestützt von Programmen in der medialen Öffentlichkeit Erfolg haben.¹⁴²

4.1 Gemeinschaftsunterkünfte und Residenzpflicht

Die negativen Auswirkungen beengter Wohnverhältnisse sind bei Flüchtlingsfamilien, die in Gemeinschaftsunterkünfte, so genannte ‚Sammellager‘, zugewiesen werden, besonders deutlich festzustellen. Sie können und dürfen das Recht auf angemessenen Wohnraum nicht einklagen. Die soziale Isolation und die Stigmatisierung, die durch Unterbringung in abgelegenen Gegenden bzw. am Rande von Ortschaften entstehen, haben verheerende Folgen für manche Bewohner/innen.¹⁴³ Asylbewerber/innen, die Familienangehörige und Verwandtschaft in der Bundesrepublik haben, wird nicht erlaubt, bei diesen Familienangehörigen zu wohnen, auch nicht wenn schwere psychische Belastungen aufgrund rassistischer Angriffe im Aufenthaltsort vorliegen.¹⁴⁴ Unter Familien von Asylbewerber/innen kommt es häufig zu Depressionen, lang anhalten Krankheiten und nicht selten zu Suizidversuchen.¹⁴⁵ Die beengten, unwirtschaftlichen und menschenunwürdigen Verhältnisse in den Unterkünften verschärfen die soziale Isolation und zerstören jede Initiative zur Normalisierung des Lebensalltags. Herstellung einer Familiensphäre mit Recht auf Intimität ist nicht möglich. „Wir leben zu zweit, zu dritt, zu viert in kleinen Zimmern, viereinhalb Quadratmeter für jede Person. Wir haben kein Recht auf einen freien Einkauf. Eine alleinstehende Person darf nur am Dienstag in der Zeit von 14.00 bis 16.00 Uhr einkaufen, Familien mit Kindern noch an einem weiteren Tag, und dies in einem einzigen Geschäft. Wir werden alle gemeinsam mit dem Bus zum EDEKA gefahren, so dass alle anderen gleich merken, dass wir Asylbewerber sind. Einige Dinge dürfen wir gar nicht kaufen, zum Beispiel Spielzeug für die Kinder[...]“¹⁴⁶ Die Residenzpflicht erlaubt es Asylbewerber/innen nicht, sich im weiteren Umkreis ihrer Unterbringung frei zu bewegen und am kulturellen Leben teilzunehmen. Sie können sich auch nicht nach eigenen Wünschen und Bedürfnissen ernähren. Das vorgeschriebene Wohnkonzept

¹⁴² Siehe Aufgaben, die der CEDAW-Ausschuss 2004 gestellt hat: CEDAW (2004), Nr. 21;31

¹⁴³ Ponert (2003), S. 32

¹⁴⁴ vgl. agOra (2003), S. 17: agOra (Arbeitsgemeinschaft der Beratungsprojekte für Opfer rassistischer, rechtsextremistischer und antisemitischer Gewalt) schildert die Situation eines Irakers, der in den Jahren 1996 bis 2000 bei rassistischen Überfällen in Mecklenburg-Vorpommern mehrfach körperlich schwer verwundet und traumatisiert wurde und infolgedessen selbst einen Suizidversuch unternahm. Dennoch wurde ihm der Umzug zu seinem Bruder nach Hannover nicht erlaubt.

¹⁴⁵ vgl. Ponert (2003), S. 32: Die Autorin gibt an, dass in einem und demselben Sammellager zwei Frauen binnen zweier Jahre sich das Leben genommen haben: Eine 74-jährige vermutlich aus Depressionen und eine 21-jährige vermutlich aus Angst, da sie bei ihren Verwandten in Deutschland nicht leben durfte.

¹⁴⁶ ebd.

der Sammelunterkunft verhindert soziale Integration, fördert Ausgrenzung, Abschottung und Stigma und schränkt Selbstbestimmung weitgehend ein: ein Verstoß gegen Artikel 2 (Diskriminierungsverbot) und Artikel 11 des Sozialpaktes,¹⁴⁷ der das Recht auf eine ausreichende und angemessene Wohnung fest schreibt.

Die soziale Integration von Asylbewerber/innen war bisher politisch nie beabsichtigt oder gefördert. Mit der Erteilung der Kettenduldung, wobei der Aufenthalt immer jeweils für drei Monate geduldet wird, wurde sie weiter blockiert. Ungewollt haben sich trotzdem Kinder im Schulsystem integriert, ohne jedoch eine Zukunftsperspektive in ihrem Geburtsland Deutschland auch nur planen zu können. Die negativen Auswirkungen auf Psyche und Gesundheit ganzer Familien wurden von der Politik soweit erkannt, dass das neue Zuwanderungsgesetz künftig die Erteilung von Duldung über den Zeitraum von 18 Monaten hinaus abschafft. Personen und Familien mit Duldung können nach den 18 Monaten eine rechtmäßige Aufenthaltserlaubnis beantragen und, wenn gewisse Voraussetzungen erfüllt sind, erhalten. Diese gesetzliche Regelung wird für die betreffenden Frauen eine nicht zu unterschätzende Verbesserung bedeuten.

Eine Übergangsregelung gibt es allerdings nicht für Familien, die zum Teil seit 10 bis 15 Jahren alle drei Monate eine Duldung erhalten (Kettenduldung). Sie leben hier faktisch dauerhaft ohne eine Möglichkeit auf Lebensplanung. Dies erzeugt gerade für Frauen eine unzumutbare soziale, ökonomische, kulturelle und erzieherische Situation der Perspektivlosigkeit und nimmt ihnen jede Möglichkeit der Entfaltung. Damit verstößt Kettenduldung gegen Artikel 3 des UN-Übereinkommens CEDAW, der die „Sicherung der vollen Entfaltung und Förderung der Frau“ bezüglich der gleichberechtigten Ausübung und des gleichberechtigten Genusses der Menschenrechte und Grundfreiheiten vorsieht. Sie verstößt ferner gegen Artikel 5 Absatz b von CEDAW, der die Vertragsstaaten dazu an hält, alle geeigneten Maßnahmen zu treffen, die dazu beitragen, dass der Erziehung in der Familie das Verständnis innewohnt, wonach Mutterschaft eine soziale Aufgabe, Erziehung und Entwicklung der Kinder eine gemeinsame Verantwortung vom Mann und Frau sind.¹⁴⁸ Dabei wird „davon ausgegangen, dass das In-

teresse der Kinder in allen Fällen vorrangig zu berücksichtigen ist“.¹⁴⁹ Dies zu erfüllen setzt ein menschenwürdiges Leben voraus, das als Kontinuum und nicht für nur drei Monate planbar wäre. Wie sollen Familien eine solche Haltung einnehmen, ein solches Verständnis von Erziehung entfalten, wenn sie dem Stress ausgesetzt sind, ihr Leben qua Gesetz vierteljährlich vor sich her zu schieben?

Es wäre dringend erforderlich:

- dass die Bundesregierung eine Zusatzregelung außerhalb des Zuwanderungsgesetzes veranlasst, die allen hier lebenden Flüchtlingsfamilien, damit den Frauen und den Kindern die Möglichkeit einer rechtmäßigen Aufenthaltserlaubnis und einer besseren Planung der Zukunft eröffnet. Nur so kann das im Sozialpakt der Vereinten Nationen¹⁵⁰ niedergelegte Recht, erfüllt werden, den eigenen Lebensunterhalt „durch frei gewählte Arbeit, unter gerechten und günstigen Arbeitsbedingungen zu verdienen, am kulturellen Leben teilzunehmen und angemessene Wohnbedingungen zu verwirklichen“.¹⁵¹
- dass in Bezug auf die Residenzpflicht eine Zusatzregelung für eine flexible Handhabung des Gesetzes (§ 58 Asyl-Verfahrensgesetz) erlassen wird.

5. Allein erziehende Mütter

Die Benachteiligung auf dem Wohnungsmarkt betrifft auch allein erziehende Mütter. Die Zahl allein erziehender Mütter mit Migrationshintergrund steigt stetig und sie stehen einer ungesicherten ökonomischen Situation gegenüber. Zugangsbarrieren auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt verschärfen die Situation dieser Frauen. Wirksame Maßnahmen und Strukturen fehlen, die allein erziehenden Frauen mit Migrationshintergrund Chancen zur Umschulung, Weiterbildung und zum Arbeitsmarkt eröffnen würden. Das Recht auf Arbeit ist in CEDAW, im Internationalen Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sowie in der Europäischen Sozialcharta des Europarates festgeschrieben, wird aber zahllosen Immigrantinnen und Immigrantinnen verwehrt. Geschiedene oder getrennt lebende, allein erziehende Frauen erleben häufig eine gesellschaftliche Abstufung durch finanzielle Einbußen, durch staatliche Unterstützung sowie soziale

¹⁴⁷ Rieggraf/Schultz (2001), S. 19 f.; gemeint ist der Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (häufig verwendete Bezeichnung „Sozialpakt“, oft auch als „ICESCR“ der englischen Abkürzung folgend bezeichnet)

¹⁴⁸ BMFSFJ (2001), S. 27

¹⁴⁹ ebd.

¹⁵⁰ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, vgl. Fussnote 147.

¹⁵¹ Ponert (2003), S. 33

Isolation. Einwanderinnen aus traditionellen Familien, die ohne einen Partner leben, erfahren zusätzlich noch Ausgrenzung von der Gemeinschaft.

Eigene Verdienstmöglichkeit würde soziale Kontakte erleichtern, die Isolation aufheben und der Stigmatisierung der allein erziehenden Mütter wie auch ihrer Kinder entgegen wirken. Berufstätigkeit erleichtert auch den Zugang zum Wohnungsmarkt maßgeblich.

Es fehlen:

- Spezifische Maßnahmen zur beruflichen Qualifikation und zur Förderung der Erwerbsbeteiligung von allein erziehenden Frauen mit Migrationshintergrund.

6. Arbeit und Kinderbetreuung – Kinderbetreuung und Arbeit

„Der besondere Charakter der Arbeit als Menschenrecht ergibt sich schon daraus, dass sie nicht nur der Existenzsicherung dient. Sie vermittelt auch und gerade soziale Identität in der Arbeitsgesellschaft, in der sich der Großteil der erwachsenen Bevölkerung über die Teilnahme am Erwerbsleben definiert, da soziale Anerkennung und Teilhabe im Wesentlichen davon abhängen. [...] Erwerbstätigkeit (gilt) als soziale Norm. Wer die Norm nicht erfüllt, wird ausgegrenzt [...]“¹⁵²

Arbeit „im Sinne von Berufs- und Erwerbsarbeit“ führt also zur sozialen Anerkennung und gleichberechtigten Partizipation am gesellschaftlichen Leben. Die Beachtung dieses Rechtes ist bei Frauen mit Migrationshintergrund umso wichtiger, ja existenzieller, weil sie in einer besonderen Weise von gesellschaftlicher Ausgrenzung betroffen sind. Arbeit ist auch die Voraussetzung für die Verwirklichung anderer Menschenrechte, wie die Menschenrechte auf Bildung, auf Gesundheit und auf Wohnung.¹⁵³ Im Artikel 11 des CEDAW-Übereinkommens wird „das Recht auf Arbeit als unveräußerliches Rechts jedes Menschen“ festgestellt, was unter anderem als das Recht auf freie

Berufswahl, auf beruflichen Aufstieg und Arbeitsplatzsicherung spezifiziert wird.

Demzufolge sind notwendig:

- Ausbildungsmaßnahmen, durch welche Frauen mit Migrationshintergrund einschließlich Flüchtlingsfrauen entsprechend ihrer Ressourcen und in Bereichen umgeschult und weitergebildet werden, in denen sie Erwerbsmöglichkeiten hätten.

Berufstätigkeit muss mit der Betreuung der Kinder in Tageseinrichtungen wie Kindergarten und Hort einhergehen. Im Artikel 11 des CEDAW-Übereinkommens heißt es, dass eine auf Gleichstellung zielende Beschäftigungspolitik die Realisierung flächendeckender Betreuung der Kinder braucht. In den Schlussfolgerungen des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte wird unter anderen auch der Aspekt der unzureichenden Versorgung durch Kinderbetreuungsplätze in vor allem Deutschland kritisiert, der „eine Behinderung der gleichberechtigten Teilhabe von (allen) Frauen am Arbeitsmarkt“ zur Folge hat.¹⁵⁴

Zusätzlich zu der alle betreffenden Knappheit der Ressourcen der Betreuung werden Diskriminierung bei der Vergabe von Betreuungsplätzen an Mütter mit Migrationshintergrund und strukturelle Benachteiligung bei der Schaffung von Betreuungseinrichtungen in Regionen und Ortsteilen mit hohem Einwander/innenanteil beobachtet. Die Begründung lautet oftmals, dass die betreffenden Frauen traditionellen Rollenmustern folgten und daher zu Hause blieben, wo sie ihre Kinder selbst betreuen könnten. Traditionalität wird strukturell reproduziert, entgegen der Forderung im Artikel 5 Absatz a des CEDAW-Übereinkommens, die die Beseitigung von Vorurteilen und Praktiken zum Ziel hat, die auf herkömmliche und stereotype Rollenverteilung von Mann und Frau beruhen. Im Jahr 2000 legte der Ausschuss der Bundesregierung nahe, stereotype Darstellungen von Frauen insbesondere mit Migrationshintergrund in den Medien durch Einwirken auf die Medien mit positiver, nichttraditioneller Darstellung zu begegnen.¹⁵⁵ Leider richtete sich das

¹⁵² Körner (2004), S. 12

¹⁵³ ebd.

¹⁵⁴ vgl. Körner (2004), S. 48; dazu auch CEDAW (2000), Nr. 27 über den Mangel in der Bedarfsdeckung an Betreuungsplätzen unter drei Jahren, Nr. 28 über die Mitverantwortung der Männer für die Betreuung von Kindern und die Aufforderung an die Regierung, mehr Betreuungsplätze für Schulkinder zur Verfügung zu stellen; die Umsetzung dieser Forderungen würde

¹⁵⁵ Migrant/innen auch zugute kommen, müsste aber mit spezifischen Fördermaßnahmen kombiniert werden. CEDAW (2000), Nr. 37 und 38; In den Abschließenden Bemerkungen aus 2004 spezifizierte der Ausschuss seine Aufforderung, aktive Maßnahmen gegen Stereotype zu veranlassen leider nicht bezüglich Migrantinnen, Frauen aus Minderheiten oder Sinti und Roma, allerdings wäre dies im Rahmen eines Interkulturellen (Gender) Mainstreamings selbstverständlich, s. hier Abschnitt 11 „Ressourcen junger Einwanderinnen und Partizipation“; siehe auch CEDAW (2004), Nr.21, abzuleiten auch aus Nr. 31.

Begehren allein auf die Medien. Die Traditionalität wird jedoch allzu oft auch von Personen und ihren Entscheidungen in öffentlichen Ämtern und Einrichtungen oder durch Äußerungen von öffentlichen Personen reproduziert. Die betreffenden Frauen, ob alleinstehend oder mit Partnern lebend, werden so daran gehindert, am öffentlichen Leben teilzunehmen, eine Beschäftigung zu suchen und ihr nachzugehen.

- Zu diesem Zweck sollen Expert/innen für Migrationsthemen in den Hartz IV-Ombudsstellen vertreten sein und die Situation von Migrant/innen mit wenig gesichertem Aufenthalt einschließlich Asylbewerber/innen genauer beleuchten.

Notwendige erste Schritte bleiben also:

- Die Einlösung der Verpflichtung durch die Bundesregierung, neben dem Ausbau „eines Netzes von Einrichtungen für Kinderbetreuung“, so Artikel 11 CEDAW, auch Diskriminierung bei der Vergabe von Betreuungsplätzen wirksam zu beseitigen und gleichzeitig zur Abschaffung von Stereotypen gemäß Art. 5 CEDAW beizutragen.
- Die Durchführung von Untersuchungen sowohl in ländlichen Regionen als auch in Städten mit hohem Anteil an ethnischen Minderheiten zur Kinderbetreuungssituation und Bedarf zu veranlassen, um genaue Daten als Voraussetzung einer gesteuerten Bedarfsdeckung und nötiger Sondermaßnahmen zu ermitteln.

„Jedermann muss die Möglichkeit haben, seinen Lebensunterhalt durch eine frei übernommene Tätigkeit zu verdienen.“ Art. 1 der Europäischen Sozialcharta¹⁵⁶

Die Hartz IV-Gesetze bringen massive Veränderungen im Hinblick auf die existenzielle Absicherung von Familien. Es wird vermutet, dass die Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für eine Reihe von Migranten und Migrantinnen aufenthaltsbeendende Folgen haben könnte. Darüber hinaus sind für Asylsuchende einschränkende Regelungen vorgesehen.

Handlungsbedarf:

- Eine genaue Analyse der Gesetze im Hinblick auf die Situation von Immigrantinnen und Asylbewerberinnen ist erforderlich, um auch frauenspezifische Benachteiligungen aufzuspüren und deren Beseitigung zu veranlassen.

7. Ausbildungssituation

Der Ausschuss der Europäischen Sozialcharta hält die Verpflichtungen der Bundesrepublik für „Berufsberatung, Berufsausbildung, berufliche Wiedereingliederung“ „durchweg für erfüllt“.¹⁵⁷ Eine genaue Analyse der Situation junger Frauen mit Migrationshintergrund führt hingegen zu der Einschätzung von Wissenschaftlerinnen, dass diese Gruppe im besonderen Maße im Bereich der beruflichen Ausbildung benachteiligt ist.¹⁵⁸ Nachdem sich in den 1980er Jahren die Bildungsabschlüsse der Mädchen ausländischer Herkunft stetig gebessert hatten, kam es in den 1990er Jahren zum Stillstand.¹⁵⁹ Dieser Trend liegt nicht an fehlender Motivation. Junge Frauen mit Migrationshintergrund zeigen eine hohe Motivation für berufliche Qualifizierung, die auch von ihren Eltern mit getragen wird. Dennoch haben sich die Chancen der Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund seit 1994 weiter verschlechtert: Ihre Ausbildungsquote sank in den vier Jahren von 1994 bis 1998 von 44% auf 38%.¹⁶⁰ Die für sie verfügbaren Ausbildungsplätze sind in wenigen Berufszweigen konzentriert, die als typische Frauenberufe gelten oder für Deutsche unattraktiv sind, wie z.B. Arzthelferin, pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte, Zahnmedizinische Fachangestellte, Rechtsanwalts- bzw. Notarfachangestellte. Sie sind in der Regel geprägt durch ungünstige Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen, geringere Verdienstmöglichkeiten, geringere Aufstiegschancen, geringere Übernahmechancen sowie ein hohes Arbeitsplatzrisiko.¹⁶¹ Diese Tatsache steht im Widerspruch zum Artikel 11 Absatz c des CEDAW-Übereinkommens, das die Gewährleistung des Rechtes von Frauen auf freie Berufswahl und freie Wahl des Arbeitsplatzes, auf beruflichen Aufstieg und auf Arbeitsplatzsicherheit als bindend für die Vertragsstaaten festlegt.¹⁶²

¹⁵⁶ s. Council of Europe (1961); In der European Social Charta (ESC), Art. 1 „The right to work“, Abs. 2 lautet der Passus im Original: „to protect effectively the right of the worker to earn his living in an occupation freely entered upon“.

¹⁵⁷ vgl. Körner (2004) S. 53

¹⁵⁸ vgl. Beer-Kern (2001); Granato (2001); Alt/Granato (2001)

¹⁵⁹ vgl. BMFSFJ (2002) S. 206 f.

¹⁶⁰ vgl. ebd.

¹⁶¹ vgl. Beer-Kern (2001) S. 3

¹⁶² BMFSFJ (2001), S. 29

In den „prosperierenden Wirtschaftsbereichen der Informations-, Kommunikations- und Medienbranchen“ mit dem höchsten Arbeitsplatzzuwachs sind alle Frauen, deutsche wie nicht deutsche, „im besten Fall“ mit 30,1% vertreten.¹⁶³ Der Anteil der Auszubildenden mit Migrationshintergrund – männlich und weiblich – liegt jedoch lediglich zwischen 1,8 bis höchstens 4,1%. Zu vermuten ist, dass junge Frauen mit Migrationshintergrund zuunterst auf der Skala liegen.¹⁶⁴

Artikel 10 des CEDAW-Übereinkommens fordert nicht nur „gleiche Bedingungen bei der Berufsberatung“ (Art. 10 Abs. a), sondern umfassende Gleichberechtigung der Geschlechter im Bildungs- und Ausbildungssektor, wobei die „Beseitigung jeder stereotypen Auffassung in Bezug auf die Rolle von Mann und Frau auf allen Bildungsebenen“ (Art. 10 Abs. c) sichergestellt werden muss.

Für junge Frauen mit Migrationshintergrund verschärft sich die geschlechtsspezifische Diskriminierung auf dem Ausbildungsmarkt durch ethnische Segmentierung dramatisch. Obwohl alle Kinder mit Migrationshintergrund ihren Bildungserfolg zwischen 1989 und 1998 in allgemein bildenden Schulen deutlich und Mädchen noch bemerkbarer als Jungen verbessert haben, bleibt ein höherer Anteil junger Frauen ohne Ausbildungsplatz und letztendlich auch ohne anerkannten Berufsabschluss.¹⁶⁵ Für Mädchen und junge Frauen, die Kinder von ArbeitsmigrantInnen aus Nicht-EU-Ländern sowie aus Flüchtlingsfamilien sind, gibt es deutliche und mehrfache Benachteiligungen im Ausbildungssektor. Vor allem junge Bewerberinnen türkischer Herkunft für Ausbildungsplätze werden von Personalchefs abgelehnt, unter dem Vorwand, dass die Kundschaft oder Mitarbeiterschaft Vorurteile gegen sie haben könnte.¹⁶⁶

Neben der ethnischen Diskriminierung auf dem Ausbildungsmarkt werden junge Frauen mit Migrationshintergrund durch fehlende Informationen und Mangel an Kontakten zu betriebsinternen Netzwerken weiter benachteiligt. Im Gegensatz dazu geben deutsche Jugendliche häufig die persönliche Beziehung der Eltern als Grund für den Zugang zum Ausbildungsplatz an.¹⁶⁷

Dennoch wird in den Förderrichtlinien der Bundesagentur für Arbeit die Benachteiligung junger Frauen allgemein und derer mit Migrationshintergrund im Besonderen nicht als explizites Förderkriterium genannt. Die Kriterien orientieren sich generell an männlichen Jugendlichen. „Als sozial benachteiligt gelten etwa verhaltensauffällige Jugendliche, Legasthener/innen, Klient/innen der Jugendhilfe, ehemals drogenabhängige oder strafentlassene Jugendliche, junge Straffällige/Strafgefangene sowie jugendliche Spätaussiedler/innen mit Sprachschwierigkeiten“.¹⁶⁸ Genaue Zahlen mit Unterscheidung nach männlichen und weiblichen Jugendlichen mit Migrationshintergrund fehlen in den Statistiken, beispielsweise im Berufsbildungsbericht des Bundesministeriums für Bildung und Forschung oder in vielen Statistiken des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Handlungsempfehlungen:

- Um die Benachteiligungsstrukturen und -faktoren in diesem Sektor genauer zu erfassen, sind Untersuchungen zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung erforderlich, in denen das Geschlecht, die Staatsbürgerschaft und die Herkunft explizit mit erhoben werden.
- Gemäß Artikel 11 Abs. 1 c des CEDAW-Übereinkommens sind gezielte Initiativen und verstärkte politische Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung bei der Vergabe von Ausbildungsplätzen und zur Erhöhung der Ausbildungschancen junger Frauen mit Migrationshintergrund dringend notwendig. Gesetzliche Regelungen sollen Diskriminierung von Immigrantinnen in der Einstellungspraxis auf dem Arbeitsmarkt generell überprüfen und ahnden. Was hierzu in Bezug auf die rechtliche Belangung der Diskriminierung von Frauen bei der Einstellungspraxis schon häufig als Manko bemerkt worden ist, trifft auch für Immigrantinnen zu: Diskriminierte haben aufgrund des fehlenden Verbandsklagerechtes wenig Chancen. Deshalb ist ein Verbandsklagerecht einzuführen.
- Der Einsatz politisch-medialer Öffentlichkeit wäre für gleiche Chancen und die Akzeptanz ethnischer Gruppen einschließlich Sinti und Roma erforderlich: Politische Statements, Werbeaktionen sowie Maßnahmen und Regelungen zum Zwecke der

¹⁶³ vgl. Geier (2003) S. 4

¹⁶⁴ ebd.

¹⁶⁵ vgl. BMFSFJ (2002) S. 206 f.

¹⁶⁶ vgl. Granato (2001) S. 7

¹⁶⁷ ebd.

¹⁶⁸ Geier (2003), Quelle: Bundesanstalt für Arbeit 1998

Öffnung aller Berufszweige für Frauen/Immigrantinnen können die öffentliche Meinung positiv verändern, auch im Sinne von Artikel 5 des CEDAW-Übereinkommens.

- In diesem Zusammenhang wäre es wünschenswert, das Gleichstellungsgesetz für den öffentlichen Dienst ausdrücklich um die Zielgruppe Immigrantinnen zu erweitern.

Diese Erweiterung wird im Zusammenhang mit der zunehmenden Anzahl der Klientel mit Migrationshintergrund bedeutsam und notwendig, wobei die Achtung und Nutzung ihrer kulturspezifischen und frauenspezifischen Kompetenzen, Ressourcen und Potentiale eine effektive Gestaltung der Arbeit ermöglichen würden.

Daraus erwachsen weitere Konsequenzen:

- die besonderen Kompetenzen von Frauen mit Migrationshintergrund sollen neben formalen Abschlüssen anerkannt, aufgewertet und eingesetzt werden.
- Ausbildungs- und Weiterbildungsmaßnahmen sowie Quotierung sind wirksame Instrumentarien, die den Zugang von Immigrantinnen als Fachkräfte in den öffentlichen Dienst sichern können.

8. Gewalt

Ganz im Sinne der Empfehlungen in den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses vom Januar 2004, Punkt 23¹⁶⁹ wurde vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend eine Untersuchung zum Thema physische, psychische, sexuelle und rassistische Gewalt in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse nun vorliegen.¹⁷⁰ Es wurden deutsche, osteuropäische bzw. russischsprachige und türkischsprachige Frauen, Flüchtlinge, Prostituierte sowie Frauen in Haft befragt. Frauen aus den verschiedenen Bevölkerungsgruppen erleiden häufig und zum Teil schwere Formen der Gewalt in Partnerschaft und im Bekanntenkreis. Verschiedene Gruppen von Einwanderinnen sind unterschiedlicher Art der Gewalt im unterschiedlichen Kontext und Raum ausgesetzt. Da diesem Thema ein eigener Beitrag in der vorliegenden Veröffentlichung gewidmet ist, möchte ich lediglich drei zentrale Aspekte herausstellen, die Frauen mit

Migrationshintergrund betreffen:

1. Schwere beziehungsweise häufig erlittene Gewalt in Partnerschaft oder im Bekanntenkreis: Während türkischsprachige Frauen angaben, mehr und schwerer körperlicher Gewalt in Familie und Partnerschaft ausgesetzt zu sein, gaben osteuropäische Frauen an, stärker durch sexuelle Gewalt betroffen zu sein.¹⁷¹
2. Gewalt erlitten von Flüchtlingsfrauen: Flüchtlingsfrauen erleiden in hohem Maße körperliche Gewalt durch Partner, Gewalt und rassistische Übergriffe durch Fremde oder Übergriffe durch Mitbewohner/innen sowie Gewalt durch „professionelle Helferinnen und Helfer und Beratungs- und Betreuungspersonen in Wohnheimen, Ämtern, Hilfseinrichtungen“.¹⁷²
3. Rassistisch und ausländerfeindlich akzentuierte psychische Gewalt: Insbesondere türkischsprachige Frauen gaben an, psychische Gewalt durch fremde oder kaum bekannte Täter im öffentlichen Raum erlebt zu haben.¹⁷³

Um gegen in Partnerschaft und Bekanntenkreis erlebte Gewalt vorzugehen, wären staatlich geförderte Programme und Kampagnen in der allgemeinen Öffentlichkeit und in den Communities sowie in Landessprachen erforderlich. Staatliche Förderung bedeutet nicht allein Zur-Verfügung-Stellen von Finanzmitteln, sondern schließt auch staatliche Einflussnahme bei öffentlichen und privaten Medien mit ein.

Handlungsempfehlungen:

- Öffentliche und private Fernseh- und Rundfunksender sowie Druckmedien sollen angeregt, motiviert bzw. beauftragt werden, in Spielfilmen, Werbespots, Diskussionsforen, Postern, Broschüren eine Sensibilität für das Thema Gewalt zu erzeugen. Dabei sollen differenzierte Perspektiven einschließlich der Opferperspektive ins öffentliche Bewusstsein verschiedener Gruppen gerückt werden. Diese Art Öffentlichkeitsarbeit müsste in den Sprachen der von Gewalt betroffenen Bevölkerungsgruppen stattfinden und in den Medien, zu denen sie Zugang haben.
- Forschung über die Täter der Gewalt gibt Aufschluss darüber, wie diese Gewalt über die Schaffung von Bewusstsein in der Bevölkerung hinaus langfristig verhindert werden kann.

¹⁶⁹ CEDAW (2004)

¹⁷⁰ BMFSFJ (2004a)

¹⁷¹ vgl. BMFSFJ (2004a), S. 27

¹⁷² ebd., S. 27

¹⁷³ vgl. ebd., S. 28 f.

- Das Thema psychische, physische und sexuelle Gewalt, erlitten durch Flüchtlingsfrauen, verdient eine besondere öffentliche Aufmerksamkeit.
- Staatliche Instanzen haben „eine besondere Fürsorgepflicht“, die betroffenen Flüchtlingsfrauen „vor derartigen Übergriffen zu schützen und Täterinnen und Täter konsequent zur Verantwortung zu ziehen“.¹⁷⁴

Abhängigkeitsverhältnisse unterschiedlicher Art und Intensität könnten unter anderem ein zentraler Faktor sein, welcher Flüchtlingsfrauen daran hindert, sich zu wehren. Gewisse Bedingungen sind einer aktiven Wahrnehmung der eigenen Rechte abträglich: so die Struktur der Sammelunterkünfte und die Residenzpflicht.

- Mittel- bis langfristig müssen Sammelunterkünfte durch andere Wohnkonzepte ersetzt werden.¹⁷⁵
- Kontinuierliche Beratung muss in den Unterkünften durch Fachfrauen, die die Landessprache der Flüchtlingsfrauen sprechen, gewährleistet sein.
- Zum Thema „rassistisch und ausländerfeindlich akzentuierte psychische Gewalt“ wären als erstes Maßnahmen zu begrüßen, die zur Abschaffung von Stereotypen gemäß Artikel 5a des CEDAW-Übereinkommens und zur Herstellung von differenzierten Bildern einschließlich einer positiven Meinung über Migrantinnen und Migranten dienen. Familien und Frauen mit Migrationshintergrund insbesondere mit Herkunft aus der Türkei werden allzu häufig als homogene Gruppe mit negativen Eigenschaften in der öffentlichen Meinung dargestellt. Politische Debatten spielen in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle. Diskussionen und Äußerungen, durch welche die Meinung über Minderheiten im öffentlichen Bewusstsein negativ besetzt wird, müssten besonders in der Politik und in Medien nicht nur vermieden werden, sondern ein absolutes Tabu sein.

9. Alter und Gesundheit

Das Älter-Werden von Einwander/innen ist ein relativ neues Phänomen in Deutschland, auf das die Gesellschaft überhaupt nicht gut vorbereitet ist. Die älter

werdenden Immigrant/innen stellen zwar proportional noch eine viel kleinere Gruppe unter der gesamten älteren Bevölkerung dar; um die gesundheitliche Situation der ersten Migrationsgeneration steht es aber schlecht. Es ist die Generation von Pionier/innen der Arbeitsmigration im Nachkriegsdeutschland, die unter schlechten Alltagsbedingungen Schwerstarbeit geleistet, ihre Arbeitsrechte nicht gekannt und nicht in Anspruch genommen und als Gesamtfamilien sehr viele Opfer gebracht haben.¹⁷⁶ Viele verfügen über niedrige Renten, weil sie spät in eine sozialversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit in Deutschland eingetreten sind. Sie blicken auf kürzere Beitragszeiten und ein geringes Einkommen aus Arbeitsverhältnissen in wenig qualifizierten Berufen zurück.¹⁷⁷

Darüber hinaus leben gerade ältere Immigrant/innen, darunter verwitwete ältere Frauen, überwiegend in Wohnungen, die schlecht ausgestattet sind und veraltete sanitäre Einrichtungen haben.¹⁷⁸ Dies steigert das ohnehin erhöhte gesundheitliche Risiko dieser Gruppe.

Aufgrund des prekären psychischen und physischen Gesundheitszustands der Gesamtgruppe älterer Immigrant/innen wächst der Bedarf nach Pflege- und Betreuungseinrichtungen schon seit den 90er Jahren.¹⁷⁹ Es gibt nur wenige Einrichtungen ambulanter und stationärer Pflegedienste und Begegnungsstätten für sie. Die Gruppe allein stehender Frauen macht eine besondere Teilgruppe unter älteren Einwander/innen aus. Sie wird „in den nächsten Jahren ... durch Verwitwung, Scheidung usw. zahlenmäßig deutlich ansteigen“.¹⁸⁰ Diese Gruppe wird „zu den ökonomisch am schlechtesten ausgestatteten Gruppen der Altenpopulation“ in Deutschland zählen.¹⁸¹ Sie sind mit dem Anstieg chronischer sowie psychischer Erkrankungen, körperlicher Behinderungen, mit frühzeitiger Alterung und Sterblichkeit konfrontiert.¹⁸² Ein hohes Verarmungsrisiko und die Gefahr extremer sozialer Isolation werden ihre gesundheitliche Gefährdung weiter erhöhen.

¹⁷⁴ vgl. ebd., S. 27

¹⁷⁵ Die Gründe habe ich in Kapitel 4.1. „Gemeinschaftsunterkünfte und Residenzpflicht“ dieses Artikels bereits ausgeführt

¹⁷⁶ vgl. Gültekin (2003), S. 120 ff. u. 133

¹⁷⁷ s. BMFSFJ (2000), S. 119

¹⁷⁸ vgl. BMFSFJ (2000), S. 120

¹⁷⁹ vgl. Döcker (1995), S. 138 ff

¹⁸⁰ Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (2001a), S. 256

¹⁸¹ vgl. BMFSFJ (2000), S. 121

¹⁸² s. Koch (1995)

Handlungsempfehlungen:

- Eine genaue Erforschung der Situation und Bedarfslagen älterer Immigrantinnen ist notwendig.
- Gemäß Artikel 11 des CEDAW-Übereinkommens, der die Gewährleistung des Rechtes auf soziale Sicherheit im Alter (Art. 11, Abs. e) und auf Schutz der Gesundheit (Art. 11, Abs. f) vorsieht, steht älteren Immigrantinnen Beratung und Pflege zu, die ihrer Situation angemessen ist. Ältere Immigrantinnen im Rentenalter mit Beratungs- und Pflegebedarf gehören der ersten Migrationsgeneration an und sind kulturell stärker von den Herkunftsländern geprägt als vom Einwanderungsland. Für die Arbeit mit ihnen sind muttersprachliche Beratung und Betreuung ebenso wie kulturspezifische Kenntnisse erforderlich. Frauen mit Migrationshintergrund sollten für Ausbildung in beratenden und betreuenden Berufszweigen motiviert, gewonnen und in spezifischen Maßnahmen gefördert werden.
- Parallel dazu besteht Handlungsbedarf in der Fortbildung der Mitarbeiter/innen der Altenhilfe und der Gesundheitsämter in Bezug auf die Lebenssituation älterer Immigrantinnen, ihre gesundheitlichen Bedürfnisse sowie in Bezug auf interkulturelle Kompetenzen.

Einrichtungen für die soziale, therapeutische und psychosoziale Betreuung sowie berufliche Weiterbildung von Immigrantinnen werden im Zuge der Einsparungen bundesweit entweder in ihrer Arbeit stark eingengt oder geschlossen. Es wäre wünschenswert, diese wertvolle Arbeit basierend auf jahrzehntelange Pionierleistung beizubehalten, ihnen neue Aufgaben aufzutragen, sie zu fördern und in die kommunalen Strukturen zu integrieren.

10. Öffentlichkeitsarbeit

Für das Thema Öffentlichkeitsarbeit möchte ich eine Mehrfachperspektive einnehmen. In den vorhergehenden Abschnitten habe ich an manchen Stellen kurz auf die Rolle der Medien und der Politik bei der Herstellung der öffentlichen Meinung und beim Zeichnen von Bildern und Stereotypen betreffend der Frauen und überhaupt der Menschen aus ethnischen Minderheiten Bezug genommen. Die Korrektur dieser Einflussnahme ist ein wichtiger Aspekt der Öffentlichkeitsarbeit.

Die Herstellung von Öffentlichkeit und von Bewusstsein in ethnischen Communities über die Rechte der Frauen ist eine weitere wichtige Perspektive. Dafür wäre es empfehlenswert, Ausschüsse mit eigenethnischem Fachpersonal, das heißt auch Fachfrauen, aufzustellen und zu fördern, die im Auftrag von und in Kooperation mit Regierungsstellen wie dem BMFSFJ und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine solche Arbeit inhaltlich konzipieren können. Kampagnen gegen Gewalt können darin integriert werden.

Für die Herstellung einer differenzierten Öffentlichkeit über ethnische Minderheiten in der Einwanderungsgesellschaft bedarf es der Einbeziehung der Binnenperspektive der betreffenden Gruppen. Neben der im Abschnitt 1, Abschnitt 2 oder Abschnitt 6 dieses Aufsatzes geschilderten Situationen von Frauen, die kaum Deutsch können, in ethnisch homogenen Wohnquartieren leben, oder Gewalt erleben, gibt es Hunderttausende von Frauen und Familien, auch unter der am stärksten vom Stigma betroffenen türkischstämmigen Immigrantengeneration in Deutschland, die kaum von der Mehrheit bemerkt erfolgreich ihre Arbeit verrichten, ihre Kinder für Bildung motivieren und unterstützen, die Arbeitsplätze andere schaffen, die in Bildungseinrichtungen Jugendliche oder Erwachsene deutscher wie nicht-deutscher Herkunft unterrichten, die schreiben, dichten, singen, das heißt, die schaffende Künstler für die Gesamtgesellschaft sind, die für die ganze Bevölkerung Dienste leisten, die sich in politischen Parteien für die Demokratie einsetzen, – diese andere Seite der Medaille ließe sich weiter ausmalen und bedarf ebenso der Beachtung, um das Gesamte in seinen Proportionen erkennen zu können.¹⁸³ Sie sind keine Ausnahmen und gehören genauso zur gewöhnlichen Mehrheit unter den Minderheiten wie jene, die extreme Formen der Diskriminierung erleben. Es ist von größter Priorität, die Öffentlichkeit über diese Frauen ebenso zu informieren, wie über die, die von extremer Benachteiligung bzw. Unterdrückung betroffen sind.

Eine solche Analyse wie die vorliegende, die Missstände aufspüren, gesellschaftliche und strukturelle Defizite dokumentieren und Stereotype beschreiben soll, um Vorschläge und Empfehlungen zu formulieren, birgt in sich die Gefahr, unbeabsichtigt selbst eben solche Stereotype zu reproduzieren, oder für deren Herstellung missbraucht zu werden. Dies haben wir

¹⁸³ s. den gerade erst veröffentlichten Bericht vom BMFSFJ zu den „Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund“, in dem die „enorme Aufwärtsmobilität“ von Mädchen und jungen Frauen mit Migrationshintergrund dokumentiert wird (2004a)

vor kurzem wieder erlebt, als die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegebene Untersuchung zum Thema Gewalt in den Medien und von manchen Politiker/innen nur in Bezug auf Frauen mit Herkunft aus der Türkei rezipiert wurde, ohne jeglichen Bezug auf Gewalt als gesellschaftliches Phänomen in allen Bevölkerungsgruppen herzustellen.

11. Ressourcen junger Einwanderinnen und Partizipation

Kinder ethnischer Minderheiten, insbesondere junge Frauen mit Migrationshintergrund sind mit einer doppelten Perspektive ausgestattet, die eine Folge ihrer Familienmigrationsgeschichte ist. Durch den Migrationsakt der Familien wurden zwei Welten von einander getrennt und zugleich miteinander verbunden.¹⁸⁴ Die „Doppelperspektivität“ ist eine Fähigkeit und eine Kompetenz, mit der die Orientierungen sowohl der Herkunftsregionen als auch der Einwanderungsgesellschaft vereint werden.¹⁸⁵ Kinder in der zweiten und der dritten Einwanderungsgeneration erleben die Konfrontation mit unterschiedlichen kulturellen Orientierungen nicht zwingend als Konfliktpotential, das zwangsläufig zu Kulturkonflikten führen muss, sondern als Erweiterung ihres Horizonts, ihrer Ressourcen und interkulturellen Kompetenzen.¹⁸⁶ Diese Ressourcen zur Geltung kommen zu lassen, ist Aufgabe und Verpflichtung einer Einwanderungsgesellschaft und stellt für diese einen unschätzbaren Wert dar.

Es wäre daher von großem Nutzen, Nichtregierungsorganisationen und Fachfrauen mit Migrationshintergrund bei der im neuen Zuwanderungsgesetz festgelegten „Entwicklung eines bundesweiten Integrationsprogramms“ heranzuziehen, um die Partizipation sowie die Berücksichtigung der Belange, Rechte und Bedürfnisse von Frauen in diesem Programm sicherzustellen. In dem Zusammenhang wäre es wichtig zu fragen, ob das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge gegendert und interkulturell besetzt ist.

Ebenfalls ist es wünschenswert, dass das Bundesinstitut für Bevölkerungs- und Migrationsforschung, das beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angesiedelt wird, von Forscherinnen mit Migrationshintergrund unterstützt wird und sich in Bezug auf Inhalte mit existierenden Nichtregierungsorganisationen abstimmt.

Es gibt Ansätze wie Gender Mainstreaming (vorwiegend in Ministerien), Interkulturelle Kompetenz (in kommunaler Sozialverwaltung und der Jugendhilfe) und Diversity Management (vornehmend in Unternehmen). Diese drei Ansätze müssten verschränkt werden, um die gesellschaftliche Anerkennung, den Abbau von Benachteiligung und die Herstellung von Chancengleichheit gesellschaftlicher Gruppen auf mehreren Ebenen anzustoßen und zu erreichen. Die Fortschritte in der Gleichstellungspolitik und der Umsetzung von Gender-Mainstreaming-Strategien finden nicht zwingend auf die rechtlich und sozial benachteiligten Gruppierungen unter Frauen Anwendung. Damit die Strategien auch ethnischen Minderheiten nachhaltig zur Chancengleichheit verhelfen, müssen ihre Implikationen für Einwanderinnen in Bezug auf deren Lebenslagen, Lebensentwürfe und Problembereiche, beispielsweise auf ihren gesetzlichen Status hin, überprüft und wissenschaftlich ausgewertet werden.

Analog zur Gender-Mainstreaming-Strategie, die zusätzlich zum gesetzlichen Rahmen der Gleichstellung aufgestellt wurde, brauchen wir ein ähnliches Instrumentarium, welches wir Intercultural Mainstreaming oder auch anders nennen können; das heißt eine Strategie, die das Thema von der Neben- auf die Hauptstraße der politischen Entscheidungen bringt, zumal Migration im 21. Jahrhundert weltweit als Herausforderung bestehen bleiben wird. Dabei ist ebenfalls eine duale Strategie der Wahrnehmung von Frauen- und Menschenrechten wie Geschlechter- und soziale Gerechtigkeit in Bezug auf ethnische Minderheiten sowie eine gezielte Frauenförderung für Frauen mit Migrationshintergrund zu verfolgen.

¹⁸⁴ vgl. Gültekin (2003), S. 158–167 u. 213–219

¹⁸⁵ s. ebd.

¹⁸⁶ s. ebd. u. Gültekin (2003a)

Literatur

Alt, Christel und Mona Granato (2001):

Chancengleichheit von Jugendlichen mit Migrationshintergrund in der beruflichen Ausbildung verwirklichen. In: Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit, ibv Nr. 41 vom 10. Oktober.

Nürnberg, S. 3167 ff. ;

http://www.bibb.de/dokumente/pdf/chancen_granato_alt.pdf (S. 1-14)

agOra – Arbeitsgemeinschaft der Beratungsprojekte für Opfer rassistischer, rechtsextremistischer und antisemitischer Gewalt (2003):

Die Leidensgeschichte von Kenen S.: Von Rassisten verfolgt, von den Behörden im Stich gelassen. In: PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge (Hg.): Hier geblieben! Recht auf Bleiberecht. Tag des Flüchtlings 2003, S. 17

Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Integration (Hg.) (2004):

Das neue Zuwanderungsrecht: Eine Übersicht über die wichtigsten Inhalte der geplanten Neuregelung von Zuwanderung, Aufenthaltsrecht und Integrationsförderung. Berlin;

<http://www.integrationsbeauftragte.de/download/zuwanderungsgesetzUebersicht.pdf>

Beer-Kern, Dagmar und Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen (2001): Ausbildungssituation von Jugendlichen ausländischer Herkunft – Möglichkeiten und Chancen der Förderung. Berlin;

<http://www.integrationsbeauftragte.de/download/ausbildung-pdf>

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.) (2004):

Migration und Asyl in Zahlen. Nürnberg

BMFSFJ (Hg.) (2000):

Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Sechster Familienbericht. Berlin

BMFSFJ (Hg.) (2002):

Das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau. Berlin

BMFSFJ (Hg.) (2002a):

Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin

BMFSFJ (Hg.) (2004):

Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Berlin

BMFSFJ (Hg.) (2004a):

Viele Welten leben. Lebenslagen von Mädchen und jungen Frauen mit griechischem, italienischem, jugoslawischem, türkischem und Aussiedlerhintergrund. Berlin;

<http://www.bmfsfj.de/Kategorien/Forschungsnetz/forschungsberichte,did=22566.html>

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hg.) (2001):

Lebenslagen in Deutschland. Daten und Fakten. Materialband zum ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn;

<http://www.bmgs.bund.de/de/sicherung/armutsbericht/ARBDatenFakten.pdf>

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hg.) (2001a):

Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn;

<http://www.bmgs.bund.de/de/sicherung/armutsbericht/ARBBericht01.pdf>

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (Hg.) (2004):

Lebenslagen in Deutschland. Der zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf. (Fassung für Ressortabstimmung und Beteiligung von Verbänden und Wissenschaft – Stand: 14. Dezember 2004);

http://www.sozialpolitik-aktuell.de/docs/Lebenslagen_in_Deutschland_Bericht.pdf

CEDAW (2000):

Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten. Deutschland. Kombiniertes zweites und drittes periodisches Bericht und vierter periodischer Bericht. New York; (CEDAW/C/2000/II/CPR.3/Add.7)

<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/commcedaw.pdf>

CEDAW (2004):

Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Nicht redigierte Vorabfassung vom 30. Januar. New York; (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1); <http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5-cedaw.pdf>

CEDAW (2004a):

"Press Release Committee on Elimination of Discrimination against Women 639th & 640th Meetings (AM & PM)". 21. January. New York; (WOM/1428); <http://www.un.org/News/Press/docs/2004/wom1428.doc.htm>

Council of Europe (Ed.) (1961):

European Social Charta. European Treaty Series No. 35. Turin; <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/word/035.doc>

Döcker, Brigitte (1995):

Ergebnisse der Arbeitsgruppe: Sozialarbeit mit älteren Migrantinnen. In: Endstation Sehnsucht? Dokumentation der Fachtagung zu neuen Perspektiven in der Sozialarbeit mit Migrantinnen. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin (Hg.) in Zusammenarbeit mit TIO. Berlin, S. 138-142

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien (2004):

Bundestags-Drucksache 15/4538 vom 16. 12. 2004; <http://dip.bundestag.de/btd/15/045/1504538.pdf>

Geier, Anja (2003):

Praktikumsabschlussarbeit. Benachteiligung und Förderbedarf junger Frauen im Bereich beruflicher Bildung. Frankfurt am Main (unveröffentlichtes Manuskript)

Granato, Mona (2001):

Qualifizierungspotentiale in Deutschland nutzen: Jugendliche mit Migrationshintergrund und beruflicher Ausbildung. Vortrag anlässlich des 7. Medienforums „Migranten bei uns“ des Südwestfunks (SWR) vom 7. – 9. Mai. Stuttgart; http://www.bibb.de/dokumente/pdf/chancengl_granato.pdf

Gültekin, Nevâl (2003):

Bildung, Autonomie, Tradition und Migration. Doppelperspektivität biographischer Prozesse junger Frauen aus der Türkei, Opladen

Gültekin, Nevâl (2003a):

Interkulturelle Kompetenz als Standard in der Sozialen Arbeit. In: neue praxis, Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik, Nr. 1/2003, S. 89-98

Koch, Susanne (1995):

Wieso Altersheim, die haben doch die Grossfamilie – Sozialarbeit mit älteren Migrantinnen. In: Endstation Sehnsucht? Dokumentation der Fachtagung zu neuen Perspektiven in der Sozialarbeit mit Migrantinnen. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin (Hg.) in Zusammenarbeit mit TIO. Berlin, S. 131-137

Körner, Marita (2004):

Das internationale Menschenrecht auf Arbeit. Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland. Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.). Berlin

Ponert, Katja (2003):

Hilferuf aus „Stieg“. Soziale Isolation und Stigmatisierung von Flüchtlingen im Sammellager. In: PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge (Hg.): Hier geblieben! Recht auf Bleiberecht. Tag des Flüchtlings 2003. O.o., S. 32-33

Riegraf, Bernd und Rita Schultz (2001): Der internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte. In: PRO ASYL, Bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge (Hg.): Rassismus hat viele Gesichter. O.o., S. 19-20

Schattenbericht zum 5. Staatenbericht der Bundesregierung Deutschland (2003) zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW). Berlin;

<http://www.frauenrechte.de/themen/aktuelles/schattenbericht.html>

Schlicher, Jürgen (1997):

Gesamttext der Bausteine für ein Anti-Diskriminierungsgesetz. Internationale Liga für Menschenrechte e.V. (Hg.). Marburg; <http://www.uni-marburg.de/dir/MATERIAL/DOKU/DIV/ANTIDIS.HTML>

Monika Schröttle

7

Gewalt gegen Frauen in Deutschland – Ergebnisse aus der bundesdeutschen Repräsentativstudie und Empfehlungen für Wissenschaft, Politik und soziale Praxis

Einleitung

Gewalt gegen Frauen ist ein politisch-soziales Problem und eine gravierende Menschenrechtsverletzung. Die Notwendigkeit ihrer Verhinderung und Bekämpfung wird auf nationaler und internationaler politischer Ebene inzwischen weitgehend anerkannt, ihre Umsetzung jedoch unterschiedlich konsequent und erfolgreich vorangetrieben.

Das „Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“ ist als Grundrecht im Grundgesetz Deutschlands von 1949 im Artikel 2, Absatz 2 verankert worden. Damit zogen die Mütter und Väter des Grundgesetzes nicht nur eine besondere Konsequenz aus der Zeit des deutschen Nationalsozialismus, in der dieses Recht völlig außer Kraft gesetzt war, sondern nahmen Bezug auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948, die in Artikel 3 „das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person“ proklamiert.

Das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) bekräftigt die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und setzt damit die darin festgehaltenen Rechte voraus. Das CEDAW-Übereinkommen beinhaltet keine spezifischen Formulierungen zu ‚körperlicher Unversehrtheit‘ oder ‚Gewalt gegen Frauen‘. Allerdings hat sich der CEDAW-Ausschuss in drei der so genannten ‚Allgemeinen Empfehlungen‘, die den Vertragsstaaten Interpretationshilfen zur Anwendung CEDAWs geben, explizit zum Schutz von Frauen vor Gewalt geäußert. Der Ausschuss erklärte mit Verweis auf die Artikel 2, 5,

11, 12 und 16 von CEDAW in der 8. Sitzung 1989:¹⁸⁷ „...das Übereinkommen verlangt von den Vertragsstaaten so zu handeln, dass sie Frauen vor jeder auftretenden Form von Gewalt gegen Frauen, innerhalb der Familie, am Arbeitsplatz oder in jedem anderen Bereich des sozialen Lebens schützen.“¹⁸⁸

Erstmals erging die Empfehlung an die Staaten, nicht nur Gesetzgebungen und alle erdenklichen Maßnahmen zum Schutz vor allen Formen von Gewalt gegen Frauen und ihrer Beseitigung zu erlassen, sondern statistische Daten über das Auftreten aller Formen und über die davon unterschiedliche Betroffenheit verschiedener Gruppen von Frauen, die Opfer von Gewalt gegen Frauen sind, im Staatenbericht zu CEDAW vorzulegen.¹⁸⁹ Mit der Allgemeinen Empfehlung Nr. 19 wiederholte der CEDAW-Ausschuss diese Empfehlung und erläuterte ausführlich, wie mannigfaltig Gewalt gegen Frauen gegen die in dem Übereinkommen versicherten universellen Menschenrechte der Frauen verstößt.¹⁹⁰

In den Staatenberichten zu CEDAW ging die Bundesregierung auf Gewalt gegen Frauen ein und berichtete 2000 vor dem Ausschuss über den Aktionsplan gegen Gewalt gegen Frauen und andere Maßnahmen, Gesetze und Pläne zum Abbau und zur Prävention von Gewalt gegen Frauen. Auch im 5. Staatenbericht, der im Januar 2004 vor dem Ausschuss verhandelt wurde, war dies der Fall. Die Bundesregierung erwähnte dort die im Folgenden vorgestellte Studie zu Gewaltprävalenzen, konnte aber zu dem Zeitpunkt noch keine Ergebnisse vortragen.

¹⁸⁷ CEDAW (1989), hier handelt es sich um die Allgemeine Empfehlung Nr. 12, es folgte Nr. 14 über genitale Beschneidung und Nr. 19, die erneut und ausführlich erläutert, warum Gewalt gegen Frauen (gender based violence) eine Form der Diskriminierung ist und zu weiteren Diskriminierungen führt, s. CEDAW (1992)

¹⁸⁸ s. CEDAW (1989); im Original heißt es: „Considering that articles 2, 5, 11, 12 and 16 of the Convention require the parties to act to protect women against violence against women of any kind occurring within the family, at the work place or in any other area of social life, [...]“

¹⁸⁹ ebd.

¹⁹⁰ CEDAW (1992), Punkt 2 und Punkt 7 a-h

Der Ausschuss würdigte beide Male die Anstrengungen der Bundesregierung, kritisierte aber in den Abschließenden Bemerkungen von 2000 und 2004, dass neben der Schilderung der Formen von Gewalt gegen Frauen und den ergriffenen Gegenmaßnahmen die Regierung zu wenig Analyse über die Ursachen betreibt, zu wenig die Auswirkungen ihrer Maßnahmen untersucht,¹⁹¹ und bemängelte „den begrenzten Umfang der verfügbaren Daten und Informationen im Hinblick auf das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, die Art und Form der Gewalt sowie das Alter und die ethnische Herkunft der Opfer.“¹⁹²

Mit dem Abschluss und der Präsentation der ersten deutschen Prävalenzstudie zu Gewalt gegen Frauen, die ich im Folgenden vorstelle, konnte nun einer richtigen und wichtigen Anforderung des CEDAW-Ausschusses zu großen Teilen entsprochen werden. Hier und in Bezug auf andere Aktivitäten im Themenbereich Gewalt gegen Frauen war die stetige und von den Vereinten Nationen mit Gewicht kommende Forderung wie Anregung eine wichtige flankierende Vorgabe.

Nachdem in Deutschland in den letzten Jahrzehnten mehrere Kampagnen gegen Gewalt gegen Frauen durchgeführt und ein umfangreiches – wenn auch nicht lückenloses – Hilfesystem zur Unterstützung gewaltbetroffener Frauen und Kinder ausgebaut wurde, stellten der 1999 vorgelegte Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen, das neue Gewaltschutzgesetz, die Interventionsprojekte gegen Gewalt, sowie die Fertigstellung der ersten großen Repräsentativuntersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland wichtige Wegmarken einer kontinuierlichen Politik gegen Gewalt gegen Frauen dar.

Sie erlauben einerseits, das Ausmaß von Gewalt gegen Frauen in Deutschland und die unterschiedlichen Hilfe- und Unterstützungsbedarfe besser einschätzen zu können und haben andererseits wichtige rechtliche und politische Veränderungen eingeleitet, um den Schutz von Frauen vor Gewalt und ihre Unterstützung

in und nach Gewaltsituationen zu verbessern. Fortbestehende Defizite lassen sich unter anderem darin erkennen, dass das Hilfe- und Unterstützungssystem noch immer nicht ausreichend finanziell abgesichert ist, sondern von deutlichen Spar- und Kürzungsmaßnahmen betroffen ist, die zu erheblichen Rückschritten führen und langfristig mit hohen individuellen, sozialen und gesamtgesellschaftlichen Kosten verbunden sein können. Zudem sind noch nicht alle relevanten Berufsgruppen in ausreichendem Maße qualifiziert und fortgebildet, um einen adäquaten Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen und gegebenenfalls ihre Weitervermittlung an Fachstellen zu gewährleisten. Des weiteren stehen nicht in ausreichendem Maße *niedrigschwellige* und *präventive* Hilfe- und Unterstützungsangebote zur Verfügung, damit gewaltbetroffene Frauen und ihre Kinder *frühzeitiger* Hilfe, Schutz und Unterstützung erhalten können.

I. Ausmaß und Folgen von Gewalt gegen Frauen in Deutschland

Mit der Studie „Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland“, die von 2002 bis 2004 im Auftrag des Bundesministeriums für Familien, Senioren, Frauen und Jugend durch das Interdisziplinäre Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung der Universität Bielefeld (IFF) in Kooperation mit ifas durchgeführt wurde, liegen nun erstmals umfangreiche Daten zum Ausmaß und zu den Folgen verschiedener Formen von Gewalt gegen Frauen sowie zum konkreten Hilfe- und Unterstützungsbedarf unterschiedlicher Betroffenengruppen vor.

Die Studie bestätigt bisherige Schätzungen über das hohe Ausmaß von Gewalt gegen Frauen und den erheblichen Hilfe- und Unterstützungsbedarf.

Den Ergebnissen der Studie nach hat etwa jede zweite bis dritte in Deutschland lebende Frau (40%) im Alter von 16 bis 85 Jahren in ihrem Erwachsenenleben (seit dem 16. Lebensjahr) körperliche oder sexuelle Gewalt oder beides innerhalb oder außerhalb von Familien- und Partnerschaften erlebt.

¹⁹¹ vgl. CEDAW (2000), Nr. 19 und 20, S.4; Nr. 34, S. 6

¹⁹² s. CEDAW (2004), Nr.22, S.4

Körperliche Übergriffe seit dem 16. Lebensjahr nannten 37% der Frauen. Diese reichten von leichten Ohrfeigen und wütendem Wegschubsen bis hin zum Schlagen mit Gegenständen, Verprügeln und Waffengewalt. Von etwa einem Drittel der Betroffenen von körperlicher Gewalt wurden ausschließlich leichtere Formen von Gewalt genannt, die *nicht* mit Verletzungsfolgen oder mit der Angst vor ernsthafter, lebensgefährlicher Verletzung verbunden waren. Bei zwei Dritteln handelte es sich auch um mittlere bis schwere Formen und Ausprägungen von Gewalt. Bei insgesamt 55% der Frauen, die körperliche Übergriffe erlebt hatten, waren diese mit Verletzungsfolgen verbunden. Etwa jede fünfte in Deutschland lebende Frau im Alter von 16–85 Jahren hat in ihrem Erwachsenenleben schon einmal körperliche Übergriffe mit *unterschiedlich schweren Verletzungsfolgen erlebt*.

Sexuelle Gewalt seit dem 16. Lebensjahr wurde von etwa jeder siebten in Deutschland lebenden Frau (13%) berichtet, wobei sich dieser Anteil auf eine enge Definition strafrechtlich relevanter Formen von sexueller Gewalt bezieht, die Vergewaltigung, versuchte Vergewaltigung und sexuelle Nötigung umfasst. Bei einer breiteren Definition, die auch schwere Formen von sexueller Belästigung mit nachfolgender körperlicher/sexueller Gewalt oder ernsthafter Bedrohung einbezieht, würde dieser Anteil auf 34% ansteigen.

Unterschiedlich schwere Formen von *sexueller Belästigung* in verschiedenen Lebensbereichen haben der Studie nach insgesamt 58% aller befragten Frauen benannt, wobei sexuelle Belästigung am häufigsten durch unbekannte oder wenig bekannte Personen an öffentlichen Orten oder im Kontext von Arbeit, Ausbildung, Schule oder Studium benannt wurde.

Psychische Gewalt, die von aggressivem Anschreien über Demütigung und Ausgrenzung bis hin zu Psychoterror reichte, gaben insgesamt 42% der Befragten an. Diese Handlungen wurden besonders häufig im Kontext von Arbeit, Ausbildung und Schule und in Familien- und Partnerschaften erlebt, aber auch an öffentlichen Orten sowie im Freundes- und Bekanntenkreis. Alle erfassten Formen von Gewalt und Belästigung gegenüber Frauen gingen deutlich häufiger von männlichen als von weiblichen Täter/innen aus. So wurden

bei *körperlicher Gewalt* von 71% der Befragten ausschließlich Täter, von 19% sowohl männliche als auch weibliche Täter/innen und von knapp 10% ausschließlich Täterinnen genannt. Bei *sexueller Gewalt* und bei Gewalt in *Paarbeziehungen* wurden fast ausschließlich – zu 99% – Täter genannt; der Anteil der Täterinnen betrug hier unter 1%.¹⁹³

Körperliche und sexuelle Gewalt gegen Frauen ist den Ergebnissen der Untersuchung nach überwiegend Gewalt durch – zumeist männliche – Beziehungspartner/innen und sie wird zumeist im häuslichen Bereich verübt. Gefragt nach den Täter/innen bei körperlicher oder sexueller Gewalt wurden als mit Abstand häufigste Kategorie aktuelle oder frühere Beziehungspartner angegeben. Dies spiegelt sich auch in den Tatorten wider. Auch hier waren die Taten weitaus am häufigsten im häuslichen Bereich verübt worden und deutlich seltener an öffentlichen Orten.

Rund 25% aller befragten Frauen gaben an, *körperliche oder sexuelle Übergriffe (oder beides) durch aktuelle oder frühere Beziehungspartner* in unterschiedlichen Ausprägungen und Schweregraden erlebt zu haben. Der Anteil der Frauen mit Verletzungsfolgen, wie auch der Anteil der mehrfach viktimisierten Frauen ist deutlich höher, wenn es sich um Gewalt durch Beziehungspartner handelt. So gaben 64% der Frauen, die körperliche oder sexuelle Übergriffe durch Partner erlebt haben, an, durch diese Übergriffe körperlich verletzt worden zu sein und etwa ein Drittel der von Partnergewalt betroffenen Frauen hat 10 bis über 40 Situationen erlebt, worin sich eher häufige bis regelmäßige Gewaltanwendungen andeuten.

Gewalt gegen Frauen in Partnerschaften entsteht häufig im Kontext von Trennungs- und Scheidungssituationen oder nimmt in dieser Phase an Häufigkeit und Intensität zu. Auch nach Trennung und Scheidung wird die Gewalt von ehemaligen Beziehungspartnern in Form von Nachstellungen, Drohungen und körperlichen Übergriffen oft fortgesetzt. Es besteht ein besonderer, je nach spezifischer Lage unterschiedlich zu gewählender Hilfe- und Unterstützungsbedarf, um Frauen in und nach Trennungs- und Scheidungssituationen vor Gewalt durch (ehemalige) Beziehungspartner zu schützen.

¹⁹³ Auch sexuelle Belästigung ging zu 95% ausschließlich oder überwiegend von Männern oder männlichen Jugendlichen aus. Psychische Gewalt ging zu rund 47% ausschließlich oder überwiegend von Männern aus, zu 20% ausschließlich oder überwiegend von Frauen und zu 32% gleichermaßen von Männern wie Frauen.

Die Folgen von Gewalt sind vielfältig. Neben Verletzungsfolgen wurden häufig auch psychische Folgebeschwerden genannt, die von Schlafstörungen, erhöhten Ängsten und vermindertem Selbstwertgefühl bis hin zu Depressionen und Selbstmordgedanken reichen. Je nach Gewaltform wurden von 56% bis über 80% der von Gewalt Betroffenen psychische Folgebeschwerden benannt. Auch wurden in der Studie die Auswirkungen von Gewalt auf den allgemeinen Gesundheitszustand von Frauen sichtbar. So gaben Frauen, die Opfer von Gewalt geworden sind, signifikant häufiger an, unter Schmerzsymptomen, Magen-Darm-Problemen und Unterleibsbeschwerden zu leiden.

Die Ergebnisse der Untersuchung verweisen darauf, dass psychische, physische und sexuelle Gewalt sich negativ auf die gesundheitliche und soziale Situation von Frauen auswirken können. Gewalt gegen Frauen ist neben den individuellen Kosten auch mit hohen sozialen und gesamtgesellschaftlichen Folgen und Folgekosten verbunden. Gewalt gegen Frauen und Gewalt gegen Kinder hängen auf das Engste miteinander zusammen. In der Repräsentativstudie zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland wurde sichtbar, dass körperliche und sexuelle Gewalt in Kindheit und Jugend der Frauen und in deren Herkunftsfamilie zentrale Risikofaktoren für eine spätere Viktimisierung im Erwachsenenleben waren. So haben Frauen, die in ihrer Kindheit und Jugend körperliche Auseinandersetzungen zwischen den Eltern miterlebt haben, später mehr als doppelt so häufig selbst Gewalt durch (Ex-)Partner erlitten wie Frauen, die keine Zeuginnen von elterlicher Gewalt geworden sind. Frauen, die in Kindheit und Jugend selbst häufig oder gelegentlich Opfer von körperlicher Gewalt durch Erziehungspersonen wurden, waren dreimal so häufig wie andere Frauen später von Gewalt durch Partner betroffen. Frauen, die Opfer von sexuellem Missbrauch vor dem 16. Lebensjahr geworden waren, wurden in ihrem Erwachsenen-

leben doppelt so häufig wie andere Frauen Opfer von häuslicher Gewalt durch Partner und viermal (!) häufiger Opfer von sexueller Gewalt.

Hier wird deutlich, welche nachhaltige Beeinträchtigung und Gefährdung in der Kindheit und Herkunftsfamilie erlebte Gewalt auch für das spätere Erwachsenenleben in sich trägt und wie wichtig der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt für den Abbau von Gewalt gegen Frauen ist.

II. Erhöhte Gewaltbelastungen bei marginalisierten Gruppen

Aus der bisherigen Gewaltforschung ist bekannt, dass spezifische Gruppen von Menschen mit besonderen Merkmalen oder in besonderen Lebenssituationen in höherem Maße von Gewalt betroffen sein können. Dazu gehören etwa Migrantinnen und Migranten, Flüchtlinge, Gefängnisinsass/innen, Prostituierte, Obdachlose, Menschen mit Behinderungen, Schwule und Lesben, sowie andere diskriminierte oder besonders vulnerable Bevölkerungsgruppen.

In der Studie zu Gewalt gegen Frauen zeigte sich, dass türkische Migrantinnen in höherem Maße körperliche Gewalt, insbesondere durch Beziehungspartner, erlebt haben. Aus kleineren, nichtrepräsentativen Befragungen, die im Rahmen der Studie zusätzlich erhoben wurden, ging außerdem hervor, dass das Risiko, Opfer von körperlicher oder sexueller Gewalt innerhalb und außerhalb von Paarbeziehungen zu werden, bei Flüchtlingsfrauen, inhaftierten Frauen und Prostituierten teilweise um ein Vielfaches höher war als bei den Befragten der repräsentativen Hauptuntersuchung und bei den anderen Migrantinnengruppen (vgl. Tabelle 1).¹⁹⁴

¹⁹⁴ Wegen der unterschiedlich hohen Fallzahlen sind die Gewaltprävalenzen der Untergruppen nicht direkt vergleichbar mit den Gewaltprävalenzen der Hauptstudie. Sie geben aber Tendenzen hinsichtlich der unterschiedlichen Gewaltbetroffenheiten wider.

Tabelle 1:
Vergleich der Gewaltprävalenzen der Teil-
populationen mit der Hauptuntersuchung.
Fallbasis: Jeweils gesamte Stichprobe.

	Hauptstudie (nach Angaben im mündlichen Fragebogen)** (N=10.264)	Türkische und osteuropäische Migrantinnen**		Prostituierte** (N=110)	Inhaftierte Frauen** (N=88)	Flüchtlings- frauen* (N=65)
		Osteuro- päerinnen (N=862)	Türkinnen (N=397)			
Sexuelle Belästigung	58%	54%	52%	92%	92%	69%
Psychische Gewalt	42%	44%	45%	82%	89%	79%
Körperliche Gewalt	32% (37%)	35% (41%)	40% (46%)	87%	91%	52%
Sexuelle Gewalt	12% (13%)	14% (17%)	9% (13%)	59%	57%	28%
Sexuelle oder körperliche Gewalt durch Partner	25% (13% aktueller Partner)	28% (18% aktueller Partner)	38% (30% aktueller Partner)	62% (24% aktueller Partner)	(47% nur aktueller Partner)	(54% nur aktueller Partner)

* Erfasst wurden nur Prävalenzen in Deutschland

** Prävalenzen seit 16. Lebensjahr; Angaben in Klammern beziehen sich auf Daten aus schriftlichem und mündlichem Fragebogenteil, soweit ein schriftlicher Zusatzfragebogen zum Einsatz kam.

Hier scheinen, auch wegen der unterschiedlichen Arbeits- und Lebenssituationen und der zum Teil erheblichen Abhängigkeitssituationen der Frauen, besondere Hilfe- und Unterstützungsbedarfe zu bestehen.

Differenzierte Untersuchungen und Auswertungen zur Gewaltbetroffenheit anderer, besonders vulnerabler Bevölkerungsgruppen wie obdachloser Frauen, behinderter Frauen, Frauen in Pflegesituationen, Frauen und Migrantinnen verschiedener ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit, stehen noch aus.¹⁹⁵

III. Hilfe, Intervention und Prävention

Viele Frauen, die Gewalthandlungen erlebt haben, sprechen mit niemandem über das Ereignis; das gaben – je nach Schwere, Gewaltform und Kontext der Gewalt – etwa 40–50% der gewaltbetroffenen Frauen an. Wenn Dritte angesprochen werden, dann sind das am häufigsten Freund/innen und Personen aus dem engsten Familienkreis. Die Studie zeigt auf, wie wichtig die sozialen Umfeld der Betroffenen sind, wenn es um Hilfe und Unterstützung in Gewaltsituationen geht.

¹⁹⁵ Entsprechend der aktuellen Empfehlungen und Forderungen in den Abschließenden Bemerkungen des CEDAW-Ausschusses, vgl. CEDAW (2004), Nr.23, 30, 31

Erst mit einigem Abstand werden dann Institutionen und Personen aus dem Hilfesystem als Ansprechpartner/innen nach Gewaltsituationen in Anspruch genommen:

Wenn Hilfen eingeschaltet werden, dann handelt es sich am häufigsten um Ärzte und Ärztinnen; diese werden – je nach Formen und Kontexten der Gewalt – von etwa einem Drittel der Frauen, die Gewalt mit Verletzungsfolgen erlebt haben, in Anspruch genommen. Hinzu kommen Frauen in Gewaltsituationen, die aufgrund von psychosomatischen Störungen und Beschwerden Ärzte/innen aufsuchen. Ärzte/innen sind demnach eine zentrale Berufsgruppe, mit denen Opfer von Gewalt in Berührung kommen und entsprechend wichtig für die Übermittlung von Hilfe, Unterstützung und frühzeitiger Prävention von Gewalt.

Die Kenntnis über psychosoziale Hilfseinrichtungen für gewaltbetroffene Frauen ist nicht so groß, wie angesichts der intensiven Öffentlichkeitsarbeit der

Frauen- und Hilfeprojekte zu vermuten wäre: Nur 62% aller befragten Frauen und 68% aller gewaltbetroffenen Frauen gaben an, Hilfsangebote für Menschen zu kennen, die Opfer von Gewalt geworden sind. Etwa einem Drittel der gewaltbetroffenen Frauen sind solche Angebote nicht bekannt. Dies verweist darauf, dass weiterhin Öffentlichkeits- und Informationsarbeit notwendig sind, damit betroffene Frauen Hilfe und Unterstützung erhalten.

Je nach Schwere, Form und Kontext der Gewalt wurden von 13–29% der gewaltbetroffenen Frauen psychosoziale Hilfseinrichtungen und/oder die Polizei eingeschaltet, am häufigsten von Frauen, die sexuelle Gewalt und/oder Gewalt in Paarbeziehungen erlebt haben (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Inanspruchnahme von institutionellen Hilfen und polizeilicher Intervention.

	Medizinische Hilfen	Psychosoziale Hilfen	Polizeiliche Intervention	Anzeige
Körperliche Gewalt (alle Handlungen)	18%	13%	15%	10%
Nur körperliche Gewalt mit Verletzungsfolgen	33%	19%	22%	16%
Sexuelle Gewalt (strafrechtlich relevante Handlungen)	12%	20%	8%	5%
Nur sexuelle Gewalt mit Verletzungsfolgen	28%	29%	15%	11%
Körperliche/sexuelle Gewalt in Paarbeziehungen (alle Handlungen)	21%	17%	13%	8%
Nur körperliche/sexuelle Gewalt in Paarbeziehungen mit Verletzungsfolgen	37%	26%	26%	16%

Etwa jede vierte bis fünfte Frau, die ernsthaftere oder bedrohlichere Formen von Gewalt (mit Verletzungsfolgen) erlebt hat, hat schon einmal psychosoziale Hilfen in Anspruch genommen (vgl. Tabelle 2). Neben spezifischen Hilfseinrichtungen für Frauen in Gewaltsituationen wie Frauenhäusern, Notrufen, Frauenberatungsstellen, wurden von den Betroffenen häufig auch andere Einrichtungen genutzt, insbesondere therapeutische Praxen und allgemeine Beratungsstellen, zum Beispiel Ehe- und Familienberatungsstellen. Dies verweist einerseits auf die Nutzung *vielfältiger* Angebote durch die Betroffenen von Gewalt, andererseits auf die Notwendigkeit, dass auch psychosoziale Angebote, die nicht auf die Gewaltproblematik spezialisiert sind, sensibel und qualifiziert mit gewaltbetroffenen Frauen umgehen und diese gegebenenfalls an Fachberatungsstellen weitervermitteln können.

Die Polizei wurde – je nach Bedrohlichkeit und Schwere der Gewalt – von 13% bis 26% der betroffenen Frauen eingeschaltet. Gut jede vierte Frau (26%), die körperliche oder sexuelle Gewalt in Partnerschaften mit Verletzungsfolgen erlebt hat, schaltete in oder nach diesen Situationen die Polizei ein. Davon haben 16% gegen den Täter eine Anzeige erstattet (vgl. Tabelle 1). Bei sexueller Gewalt war dieser Anteil mit 8-15% polizeilicher Inanspruchnahme und 5-11% Anzeigerstattung deutlich geringer.

In der Analyse des polizeilichen Umgangs mit gewaltbetroffenen Frauen wurden bei Fällen, die in den letzten Jahren erlebt wurden, Verbesserungen in der polizeilichen Arbeit vor allem bei häuslicher Gewalt sichtbar. Positive Veränderungen ließen sich hier im Bereich des Opferschutzes und der Opferbetreuung sowie der verbesserten Informationsvermittlung feststellen. Dies spiegelte sich auch in einer größeren Zufriedenheit der betroffenen Frauen mit den polizeilichen Interventionen wider.

Im Bereich der polizeilichen Intervention bei sexueller Gewalt und im Bereich gerichtlicher Interventionen insgesamt zeichneten sich diesbezüglich in der Studie noch keine positiven Entwicklungen ab. Hier gaben die betroffenen Frauen häufig psychische Belastungen, negative Erfahrungen und eine vergleichsweise große Unzufriedenheit mit polizeilichen und gerichtlichen Interventionen und Verfahren an. Zudem gelangen trotz erhöhter Anzeigebereitschaft noch immer sehr wenige Fälle schließlich zu einer Verurteilung der Täter. Insbesondere in Bezug auf Begleitung, Betreuung und Opferschutz im Kontext von Gerichtsverfah-

ren und im polizeilichen Umgang mit sexueller Gewalt scheinen weitergehende Maßnahmen erforderlich zu sein, die die hohen psychischen Belastungen der Opfer und die Gefahr von sekundärer Viktimisierung vermindern und damit mittelbar auch die Aufdeckung und Strafverfolgung der Taten verbessern helfen.

IV. Empfehlungen für Politik, Forschung und soziale Praxis

Konsequenzen aus dieser und anderen bundesdeutschen Studien und Praxisberichten ergeben sich vor allem für die Bereiche Prävention, Hilfe/Unterstützung, Intervention und Forschung.

Prävention

Verstärkte Anstrengungen sind erforderlich, um Gewalt gegen Frauen frühzeitig, bereits im Vorfeld ihrer Entstehung oder im Vorfeld schwerer Gewaltausprägungen, zu verhindern und zu bekämpfen. Hierzu sollten so genannte Risikofaktoren mehr als bisher in Betracht gezogen werden, etwa indem Frauen in Trennungs- und Scheidungssituationen, gewaltbelastete Kinder und Jugendliche, sowie besonders vulnerable gesellschaftliche Gruppen (Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen, behinderte Frauen, Frauen aus Minderheiten) mehr Stärkung und Unterstützung erfahren, um sich aus Abhängigkeits- und (potentiellen) Gewaltsituationen lösen zu können.

Übergezielte Öffentlichkeits- und Informationsarbeit, die auch soziale Umfelder und verschiedene Berufsgruppen wie Ärzt/innen, Jurist/innen, Sozial- und Jugendämter, Lehrer/innen und andere mehr ansprechen sollte, sind Aufklärungs- und Bewusstwerdungsprozesse einzuleiten, die helfen, psychische, physische und sexuelle Gewalt frühzeitig zu erkennen und angemessen unterstützend auf Gewaltopfer reagieren und intervenieren zu können.

Hilfe/Unterstützung

Ein ausdifferenziertes und langfristig finanziell abgesichertes Hilfe- und Unterstützungssystem ist eine zentrale Basis, um Gewaltopfern adäquate Hilfe und Schutzmöglichkeiten zukommen zu lassen. Wer die Menschenrechte von Frauen ernst nimmt, darf an dieser Stelle keine weiteren sozialen Einschnitte zulassen.

Beim Auf- und Ausbau von Hilfe und Unterstützung ist einerseits zu beachten, dass die Gewalterfahrungen und Hilfebedarfe bei gewaltbetroffenen Frauen und ihren Kindern sehr unterschiedlich sind und deshalb ein breites Angebot unterschiedlicher Hilfe- und Unterstützungsangebote vorhanden sein muss, um unterschiedliche Frauen in Gewaltsituationen zu erreichen.

Andererseits scheint die Inanspruchnahme institutioneller Hilfe und Unterstützung in und nach Gewaltsituationen für Frauen noch immer eine hohe Schwelle darzustellen und viele wenden sich erst relativ spät an entsprechende Institutionen. Hier sind verstärkt niedrigschwellige Angebote zu entwickeln und bereitzustellen, etwa in Form von allseits bekannten Telefonnotrufen, Unterstützungsangeboten für Frauen in problematischen Paar- und Familiensituationen sowie in Trennungs- und Scheidungssituationen, aufsuchende, mobile oder pro-aktive Angebote, die (für Migrantinnen mehrsprachig) und immer direkt und wohnortnah an die Frauen herangetragen werden.

Über entsprechende Öffentlichkeitsarbeit sind diese Hilfs- und Unterstützungsangebote auf breiter Ebene bekannt zu machen. Die Ärzt/innenschaft, soziale Umfelder von Betroffenen sowie spezifische Berufsgruppen und Institutionen, die mit gewaltbetroffenen Frauen in Kontakt kommen können, spielen bei der Informationsvermittlung und Prävention weiterer Gewalt eine zentrale Rolle.

Polizeiliche Intervention

Im Bereich der polizeilichen Intervention bei häuslicher Gewalt sind die Fortschritte und eventuellen Hindernisse bei der Anwendung des Gewaltschutzgesetzes und anderer polizeilicher sowie interinstitutionell koordinierter Maßnahmen (Interventionsprojekte) weiterhin zu evaluieren, um zu gewährleisten, dass diese tatsächlich zum Schutz vor und zur Verhinderung von weiterer Gewalt gegen Frauen und deren Kinder beitragen.

Gezielte Fortbildungen und Maßnahmen sind erforderlich, um die polizeiliche und gerichtliche Intervention bei sexueller Gewalt zu verbessern und die hohen Belastungen sowie die Gefahren von sekundärer Viktimisierung der Gewaltopfer im Rahmen der polizeilichen Ermittlungen und der Gerichtsverfahren zu

vermindern. Durch entsprechende Aus- und Fortbildungen ist zu gewährleisten, dass alle relevanten Berufsgruppen im polizeilichen, gerichtlichen und rechtsmedizinischen Bereich adäquat mit Gewaltopfern umgehen und Opferschutzmaßnahmen beachten.

Forschung

Durch die bundesdeutsche Repräsentativstudie, aber auch durch andere aktuelle empirische Studien, etwa zur Evaluation des Gewaltschutzgesetzes und der Interventionsprojekte oder zum Thema Gewalt und Gesundheit,¹⁹⁶ liegt nun für Deutschland ein reichhaltiges Datenmaterial vor, das – auch im Rahmen von Forschungsk Kooperationen – weiter vertiefend ausgewertet werden soll und durch Folgestudien ergänzt werden kann.

Interessant wäre insbesondere, die unterschiedlichen Gewaltbetroffenheiten und Hilfe- und Unterstützungsbedarfe, das Nutzungsverhalten von institutioneller Hilfe und Intervention, sowie die Frage nach gewaltfördernden oder -verringenden Bedingungen im Lebensverlauf noch genauer herauszuarbeiten. Auch wären vertiefende Auswertungen über die gesundheitlichen Folgen der Gewalt, über die Gewaltbetroffenheiten und Unterstützungsbedarfe unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen (wie Migrantinnen, behinderte Frauen, Frauen aus Minderheiten) sowie über die gesamtgesellschaftlichen Folgen und Folgekosten der Gewalt sinnvoll, um Politik und soziale Praxis in diesem Arbeitsfeld zu unterstützen.

Durch Forschungsförderung und die Unterstützung beim Aufbau von bundesweiten Forschungsk Kooperationen ist auf eine Verstärkung, Koordinierung und Vernetzung der Forschung in diesem Themenbereich hinzuwirken.

Publikation der Ergebnisse der Repräsentativstudie

Kurzfassung:

BMFSFJ (Hg.) (2004):

Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Zusammen-

196 vgl. u.a. Hagemann-White et al. (2004), Hagemann-White/Bohne (2003); Hellbernd et al. (2004)

fassung zentraler Studienergebnisse. Berlin;
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Studie-Gewalt-gegen-Frauen,property=pdf.pdf>
 Broschüre erhältlich über broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de, Tel.: 080/5329329; hier sind auch weitere aktuelle Studienergebnisse, etwa zur Evaluation der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt/WIBIG, sowie die Pilotstudie zu den Gewalterfahrungen von Männern erhältlich.
 Downloads unter: www.bmfsfj.de Stichwort / Forschungsnetz / Forschungsberichte

Ausführliche Dokumentation der Studienergebnisse:

Glammeier, Sandra, Ursula Müller und Monika Schröttle (2004):
 Unterstützungs- und Hilfebedarf aus der Sicht gewaltbetroffener Frauen. Ergebnisse der Gruppendiskussionen. Berlin

Schröttle, Monika und Ursula Müller (2004):
 Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Eine repräsentative Untersuchung zu Gewalt gegen Frauen in Deutschland. Im Auftrag des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Schröttle, Monika und Ursula Müller (2004):
 Lebenssituation, Sicherheit und Gesundheit von Frauen in Deutschland. Teilpopulationen-Erhebung bei Flüchtlingsfrauen, inhaftierten Frauen, und Prostituierten. Berlin
 Alle drei Studienteile zum Download unter:
www.bmfsfj.de Stichwort / Forschungsnetz / Forschungsberichte

Literatur

CEDAW (1989):
 "General recommendation No. 12 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on Violence against women. New York
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-fr.htm#recom12>

CEDAW (1992):
 "General recommendation No. 19 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on Violence against women. New York
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19>

CEDAW (2000):
 Prüfung der Berichte der Vertragsstaaten. Deutschland. Kombiniertes zweites und drittes periodisches Bericht und vierter periodischer Bericht, New York (CEDAW/C/2000/I/CPR.3/Add.7)
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/commcedaw.pdf>

CEDAW (2004):
 Abschließende Bemerkungen: Deutschland. Nicht redigierte Vorabfassung vom 30. Januar. New York; (CEDAW/C/2004/I/CPR.3/Add.6/Rev.1)
<http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/mr/5-cedaw.pdf>

Hagemann-White, Carol und Sabine Böhne (2003):
 Versorgungsbedarf und Anforderungen an Professionelle im Gesundheitswesen im Problembereich Gewalt gegen Frauen. Expertise für die Enquetekommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“. Osnabrück/ Düsseldorf;
www.landtag.nrw.de/WWW/index2.htm?seite=3a

Hagemann-White, Carol, Barbara Kavemann, Stefan Beckmann, Ulrike Brandfaß, Katja Grieger, Beate Leopold und Heike Rabe (2004):
 Gemeinsam gegen häusliche Gewalt. Kooperation, Intervention, Begleitforschung. Forschungsergebnisse der Wissenschaftlichen Begleitung der Interventionsprojekte gegen häusliche Gewalt (WIBIG). Berlin
 Download unter: www.bmfsfj.de Stichwort / Forschungsnetz / Forschungsberichte.

Hellbernd, H., P. Brzank, K. Wieners und U. Maschewsky-Schneider (2004):
 Häusliche Gewalt gegen Frauen: gesundheitliche Versorgung. Das SIGNAL – Interventionsprogramm. Handbuch der Praxis. Wissenschaftlicher Bericht. Berlin
 Zu beziehen über die Broschürenstelle des BMFSFJ broschuerenstelle@bmfsfj.bund.de

8 Protokoll

Fachgespräch zu den Abschließenden Bemerkungen des Ausschusses für die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW) zum 5. Staatenbericht Deutschlands am 30. September 2004 im Haus der Bundespressekonferenz, Berlin

Einführung

Die stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte, Frauke Seidensticker, die das Fachgespräch moderiert, eröffnet die Veranstaltung mit der Begrüßung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Insbesondere begrüßt sie die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Christel Riemann-Hanewinkel, die sich freundlicherweise bereit erklärt hat, eine einführende Rede zur Bedeutung von CEDAW zu halten. Sie freue sich außerdem darüber, dass Frau Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling, Mitglied des CEDAW-Ausschusses, an der Veranstaltung teilnehmen könne.

Sodann erläutert Frau Seidensticker kurz den Kontext des Fachgesprächs: Es bilde den Auftakt einer Serie von insgesamt fünf Fachgesprächen zu den auf Deutschland bezogenen Empfehlungen und Berichten menschenrechtlicher Fachausschüsse der Vereinten Nationen bzw. des Europarats. In der Reihenfolge der Fachgespräche handele es sich um die Empfehlungen von der Vertragsorgane von CEDAW (= Convention for the Elimination of all Forms of Discrimination against Women), CAT (= Convention against Torture), CRC (= Convention on the Rights of the Child), ICCPR (= International Covenant on Civil and Political Rights) und der Europäischen Kommission gegen Rassismus und Intoleranz ECRI. Ziel dieser Veranstaltungen sei es, Follow-Up-Prozesse zu den Concluding Observations („Abschließenden Bemerkungen“) der menschenrechtlichen Vertragsausschüsse im Dialog von Vertre-

ter/innen der Bundesregierung, dem Bundestag und der Fachöffentlichkeit aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft in Gang zu bringen.

Frau Seidensticker dankt den Expertinnen – Frau Dr. Christine Fuchsloch, Frau Prof. Ursula Rust, Frau Dr. Regine Rapp-Engels, Frau Dr. Neval Gültekin, Frau Dr. Monika Schröttle –, die Kurzreferate zu verschiedenen in den CEDAW-Empfehlungen angesprochenen Themenfeldern vorbereitet haben, um damit die Diskussion anzuregen. Es handele sich um Referate zu den Themen Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik, Rentenreform, Gesundheitsreform, Lebenssituation von Migrantinnen sowie Gewalt gegen Frauen. Für die mündliche Zusammenfassung der jeweiligen Diskussionen habe man Berichterstatterinnen gewinnen können, deren Rolle kurz erläutert wird.

Es folgen die einführenden Kurzvorträge von Frau Staatssekretärin Riemann-Hanewinkel sowie von Frau Dr. Schöpp-Schilling. Daran schließen sich die Impulsreferate zu den genannten Themenfeldern an. Sie geben Anlass für eingehende Diskussionen, die zur weiteren Konkretisierung der thematisch einschlägigen CEDAW-Empfehlungen führen. Zentrale Ergebnisse aus der Debatte sollen im Folgenden – nach strukturellen Gesichtspunkten gegliedert – zusammengefasst werden.

Empfehlungen aus der Diskussion

Als zentraler Gesichtspunkt, der in allen Sachgebieten Beachtung finden muss, wird in den Diskussionsbeiträgen immer wieder auf das Gender Mainstreaming verwiesen. Es wird angemerkt, der Umsetzungsstand des Gender Mainstreaming sei in unterschiedlichem Mass in den Bundesministerien verwirklicht. Es sei von außen nicht ganz nachvollziehbar, welche Steuerungs- und Innovationsprozesse hierfür

initiiert worden seien und mit welchen Zielmarken gearbeitet und ausgewertet werde. In diesem Zusammenhang wird auch für eine Verschränkung des Gender Mainstreaming mit anderen Querschnittsaufgaben – etwa einem interkulturellen Mainstreaming und einem systematischen Diversity Management – plädiert; nur so lasse sich der menschenrechtliche Grundsatz des Diskriminierungsschutzes systematisch umsetzen. Die im Folgenden auf bestimmte Sachgebiete hin zusammengefassten Empfehlungen sind im Lichte dieses grundsätzlichen Postulats zu lesen.

1. Verbreitung von Kenntnissen zu CEDAW

Die Vertragsstaaten stehen in der Pflicht, CEDAW in der Gesellschaft bekannt zu machen und dafür auch Maßnahmen der Bildung und Fortbildung zu ergreifen. Diese Aufgabe betrifft in Deutschland Bund und Länder gleichermaßen. Ziel entsprechender Bildungs- und Informationsmaßnahmen sollte es sein, neben der Verbreitung von Sachwissen über Menschenrechte und Frauenrechte auch die Möglichkeiten einer Bezugnahme auf CEDAW für praktische Advocacy-Arbeit bewusst zu machen.

Informationen zu CEDAW gehören deshalb sowohl in die Curricula der allgemeinen schulischen Bildung als auch in die Programme zur Aus- und Fortbildung bestimmter Berufsgruppen. Im Bereich der Schulen geht es darum, die Themen wie Frauen- und Menschenrechte, die Problematisierung traditioneller Geschlechterstereotypen, Beseitigung geschlechtsspezifischer Diskriminierungen und Überwindung von Gewalt gegen Frauen grundlegend in den Lehrplänen zu verankern – auch zur Prävention und Aufklärung über Opferschutzmöglichkeiten. In der fachlichen Aus- und Weiterbildung zum Beispiel von Juristinnen und Juristen, Verwaltungsangestellten oder von im medizinischen Bereich tätigen Menschen geht es – neben allgemeinen Informationen – vor allem auch um die Sensibilisierung für die Rechte der Opfer von Gewalt und den diskriminierungsfreien, nicht viktimisierenden Umgang mit Opfern von sexualisierter Gewalt und anderen physischen und psychischen Formen von Gewalt gegen Frauen.

Bei Bildungsmaßnahmen zu Frauenrechten, die speziell auf Migrant/innen bezogen sind, sollte die Expertise von Migrantinnen und Migranten einbezogen werden.

Breit angelegte und zugleich adressatenspezifisch ausdifferenzierte Informations- und Bildungsmaßnahmen sind erforderlich, um die Wirksamkeit des vermutlich demnächst verabschiedeten Antidiskriminierungsgesetzes in Deutschland zu gewährleisten.

2. Aussagekräftige Statistiken

Ein in den Concluding Observations des CEDAW-Ausschusses und anderer menschenrechtlicher Fachausschüsse wiederholt angesprochenes Problem betrifft die teils unbefriedigende Datenlage in einigen menschenrechtlich relevanten Bereichen. Um Diskriminierungen – darunter auch Mehrfachdiskriminierungen – besser erfassen und politisch bearbeiten zu können, sind nach Geschlecht (sowie nach anderen Merkmalen) desaggregierte Statistiken erforderlich. Die Erhebung entsprechender Daten darf selbstverständlich nur unter strenger Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung geschehen und muss dabei das Selbstverständnis der Betroffenen respektieren.

Es wird angeregt, dass die Bundesregierung und die Länderregierungen sich ins Einvernehmen setzen mögen, um ein gemeinsames Vorgehen bezüglich ihrer Datensammlung insgesamt und speziell zur Umsetzung der Anforderungen von CEDAW zu gewährleisten. Ziel sollte es sein, dass die Bundesländer und der Bund ihre Datenerhebungen im Kern synchronisieren.

Bezogen auf bestimmte inhaltliche Fragen lässt sich die generelle Forderung nach aussagekräftigen Statistiken weiter spezifizieren. Dazu hier einige Beispiele:

Die rechnerische Grundlage für die Ermittlung der „Erwerbsquote“ sollte dahingehend verändert werden, dass bereinigte Statistiken nach Vollzeitäquivalenten und Arbeitszeitvolumen künftig ausweisen, welches Arbeits- und Einkommensvolumen Frauen und Männer tatsächlich erreichen. Damit könnten die notwendigen Schritte in Richtung auf das Ziel eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Arbeitsmarkt, wie in CEDAW vorgegeben, und einer existenzsichernden Frauenerwerbstätigkeit genauer bestimmt werden.

Wichtig wäre es auch, dass die Privatwirtschaft nach Geschlecht getrennte Personalstatistiken führt und die Verteilung der verschiedenen Positionen nach Lohngruppen, weiteren Vergütungen und Leistungen

auf die Geschlechter in allen, auch in Führungspositionen wie Vorständen, Beiräten und anderen Gremien statistisch erfasst und offen legt.

Studien über geschlechtsspezifische Kostenverteilung oder Inanspruchnahme von Versichertenbeiträgen sowie zur demografischen Entwicklung der Lebenserwartung der Geschlechter sind erforderlich; denn sie bilden die Voraussetzung dafür, eine diskriminierungsfreie Ausgestaltung der Versicherungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wären auch die von den Versicherungen genannten Gründe gegen Uni-Sex-Tarife kritisch zu überprüfen.

Im Gesundheitswesen sind Untersuchungen über geschlechterspezifische Defizite notwendig – zum Beispiel im Blick auf eine anstehende Reform der Ausbildung in den Gesundheitsberufen und zur Erfassung gesundheitlicher Auswirkungen, Erkennung und Umgang mit Gewalt gegen Frauen.

Die Informationslage über bestimmte Diskriminierungs- und Gewaltformen (Zwangsheirat, sog. „Ehrenmorde“, Genitalverstümmelung, Frauenhandel), denen vor allem Migrantinnen, Flüchtlingsfrauen und Frauen aus Minderheiten, einschließlich Sinti und Roma, ausgesetzt sind, ist unbefriedigend; Verbesserungen erweisen sich als überfällig und sollten umgehend eingeleitet werden.

3. Konsultation und Assessment

Im Sinne des Gender Mainstreaming nach EU-Richtlinienvorgabe sollte ein regelmäßiges Gender-Impact-Assessment beim Beginn der Planung aller Gesetze, Reformen und Maßnahmen Anwendung findet. Die oben (unter Abschnitt 2) angesprochenen statistischen Grundlagen bilden eine Voraussetzung dafür, dass ein Gender-Impact-Assessment mit der gebotenen Präzision durchgeführt werden kann.

Das Gender-Impact Assessment dient auch dazu, einen nach Gender-Gesichtspunkten gerechten Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel („Gender Budgeting“) zu ermöglichen.

Eine frühzeitige und breit angelegte Konsultation fachlich spezialisierter Frauenorganisationen – einschließlich der Organisationen von Frauen aus unter-

schiedlichen Minderheiten – bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben ist als Konsequenz des Gender Mainstreaming unerlässlich.

4. Evaluation und Beschwerdemöglichkeiten

Auch bereits geltende Gesetze bedürfen einer regelmäßigen Evaluierung daraufhin, ob sie unter Gender-Gesichtspunkten gerecht und mit den Verpflichtungen von CEDAW vereinbar sind. Im Blick auf die Concluding Observations des CEDAW-Ausschusses gilt diese Forderung vor allem für die in jüngerer Zeit durchgeführten Sozial- und Wirtschaftsreformen. Dazu hier wiederum einige Beispiele:

Die Arbeitsmarktpolitik (einschließlich der aktuellen Arbeitsmarktreformen) sollte systematischen Evaluierungsmaßnahmen unter Gender-Gesichtspunkten unterzogen werden. Zu den dabei zu behandelnden Fragen gehören beispielsweise die negativen Konsequenzen der Umwandlung von Voll- und Teilzeitstellen in Minijobs (und ggf. in Ein-Euro-Jobs) hinsichtlich des Erwerbs von Ansprüchen aus den Sozialversicherungssystemen, denn von diesen Maßnahmen sind Frauen überproportional häufig betroffen. Aus demselben Grund zu überprüfen wären auch die Auswirkungen der Arbeitsreformen auf Menschen aus der so genannten „stillen Reserve“, die aufgrund der Anrechnung des Partnereinkommens keine Leistungen mehr empfangen und so in der Gefahr stehen, von Qualifizierungsmaßnahmen faktisch ausgeschlossen zu sein.

Auch die Auswirkungen der Rentenpolitik auf Frauen bedürfen einer regelmäßigen Evaluierung. Dabei geht es vor allem um die Folgen gender-spezifischer Differenzen in den Berufslaufbahnen (diskontinuierliche Berufsverläufe infolge von Kindererziehung und Pflege, Teilzeitarbeit usw.) auf die Alterseinkünfte von Frauen.

Sinnvoll wäre ein Verfahren, das den Prozess der menschenrechtlichen Ausrichtung der Gesundheitspolitik entsprechend den internationalen Verpflichtungen regelmäßig überprüft und die Gender-Perspektive dabei systematisch berücksichtigt. Zu evaluieren wären in diesem Zusammenhang beispielsweise die besonderen Belastungen von Frauen mit niedrigeren Einkommen; die Situation mitversicherter Ehefrauen und ihre Belastungen durch Zuzahlungen und Kosten-

ausgliederungen; die Regelungen der Kosten der reproduktiven Gesundheit; nicht zuletzt auch die Auswirkungen der Gesundheitsreformen auf Migrantinnen sowie Frauen aus Minderheiten.

Da davon auszugehen ist, dass mehrfache Diskriminierung sich in vielen Bereichen summiert, müssten langfristig die Evaluierungen einzelner Bereiche verknüpft werden. Ombudstellen nach dem Modell der Stelle zu Hartz IV sind nicht nur ein notwendiges Instrument, das besonders schwere Fälle einer Lösung zuführt. Sie bieten auch die Chance, im Blick auf Einzelfälle mögliche Defizite und nicht-intendierte Nebenwirkungen beispielsweise der aktuellen Reformgesetze im Sozialbereich zu erfassen; insofern fungieren sie im weiteren Sinne immer zugleich als Evaluierungsinstrumente. Die Bundesregierung sollte Ombudstellen analog zu Hartz IV auch zur Auswirkung der Arbeitsmarkt und Gesundheitsreformen auf die Rentenbildung und die Rentenanwartschaften von Frauen einrichten.

Wichtig ist die systematische Berücksichtigung der Gender-Perspektive – und anderer Diversity-Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung entsprechender Ombudstellen – etwa bei der Formulierung des Mandats sowie bei der Auswahl und Weiterbildung des Personals.

5. Maßnahmen (einschließlich „zeitweiliger Sondermaßnahmen“) zur Überwindung bestehender Diskriminierungen

Die zur Überwindung bestehender Diskriminierungen erforderlichen politischen Maßnahmen sollten, wie in CEDAW vorgesehen, so genannte „zeitweilige Sondermaßnahmen“ einschließen, um eine de-facto-Gleichberechtigung von Frauen und Männern, einschließlich von Menschen mit Migrationshintergrund sowie aus Minderheiten, zu gewährleisten. Dazu im Folgenden einige exemplarische Empfehlungen bezogen auf unterschiedliche Handlungsfelder:

Gefordert sind Maßnahmen – einschließlich zeitweiliger Sondermaßnahmen –, die Frauen gleichberechtigten Zugang zu existenzsichernden Arbeitsplätzen (im Regelfall: Vollzeitarbeitsplätzen) gewährleisten. Dies ist nicht nur ein Gebot der Gleichstellung, sondern bildet zugleich die Voraussetzung dafür, dass Frauen in ihrer Existenzsicherung, bei Versicherungen

und im Erwerb von Rentenanwartschaften nicht in einseitige Abhängigkeit von Partnern bzw. Familien geraten oder darin verbleiben.

Es ist wichtig zu gewährleisten, dass Frauen, die der so genannten „stillen Reserve“ angehören, Zugang zu beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit haben. Darüber hinaus bedarf es der gezielten Förderung von Berufsrückkehrerinnen.

Eine flexible Anerkennung der Studien- und Berufsabschlüsse von Migrantinnen insbesondere aus den neuen EU-Ländern und Herkunftsländern außerhalb der EU ist erforderlich, um ihnen Zugang zum Arbeitsmarkt zu verschaffen und einen sonst drohenden dauernden Verbleib in der Sozialhilfe zu vermeiden. Möglichkeiten sollten geprüft werden, inwiefern Migrantinnen durch die Bundesagentur für Arbeit, Handwerkskammern oder andere Einrichtungen der Ausbildung für Berufs- und Bildungsabschlüsse berufs begleitende, verkürzte Zusatzmodule erhalten können, die ihre Qualifikationen und Abschlüsse passgerecht für den deutschen Arbeitsmarkt ergänzen („on-the-job-training“).

Es wird empfohlen, solche Frauen, die in den letzten acht bis zehn Jahren als nachgezogene Ehepartnerinnen eingereist sind, durch die Schaffung von Strukturen für eine flächendeckende kostenlose Sprachförderung in die Integrationskurse aufzunehmen. Auch für die seit Jahren hier lebenden Migrant/innen sollte – unabhängig von den ursprünglichen Migrationsmotiven und dem Aufenthaltsstatus – eine flächendeckende Sprachförderung im Rahmen der Arbeitsqualifizierung angeboten werden.

Da die Entgeltgleichheit von Männern und Frauen nach wie vor nicht besteht, sind diesbezügliche Sondermaßnahmen gefordert. Sie müssten auch die Privatwirtschaft einbeziehen.

Um negative Folgen diskontinuierlicher Versicherungsverläufe infolge von Kindererziehung und Pflegeleistungen zu vermeiden, bedarf es gezielter Ausgleichsmaßnahmen in der Rentenversicherung. Es wäre außerdem zu prüfen, ob man einen Mechanismus für eine zeitnahe Korrektur der Rentenreform einführen könnte, falls Evaluationen auf durch die Rentenreform verursachte oder verstärkte Diskriminierungen verweisen sollten. Schließlich gilt es, der infolge der Stärkung des Äquivalenzprinzips erwart-

baren Absenkung der Alterseinkünfte von Frauen gegenzusteuern. Die Einführung einer Mindestrente oder die Wiedereinführung der Rente nach Mindesteinkommen erscheint deshalb gerade auch unter Gender-Gesichtspunkten als erwägenswert.

Die Anerkennung menschlicher Vielfalt (Diversity) und ein modernes Gender-Leitbild sollten zu einem Check-Point der Qualitätssicherung unter anderem im Gesundheitssystem werden. Den Unterschieden nach Alter, Geschlecht, Berufsgruppen, kultureller Herkunft usw. sollte im Gesundheitswesen mit einem differenzierten Ansatz in Kommunikation, Versorgung, Forschung, Betreuung und Partizipation entsprochen werden. Nur so kann das Ziel diskriminierungsfreier Erhaltung und Wiederherstellung von Gesundheit sowie dem Zugang zur Gesundheitsversorgung aller Frauen (Migrantinnen, Frauen aus Minderheiten, Mädchen, Flüchtlingsfrauen, illegalisierte Frauen) erreicht werden.

Uni-Sex-Tarife bei privaten Krankenversicherungen sollten längerfristig zur Regel werden. Solange dies noch nicht erreicht ist, sollte die Beitragsdifferenz steuerlich absetzbar sein.

Es sollte eine Belastungsgrenze für Zusatz- bzw. Beteiligungskosten im Gesundheitswesen definiert werden. Für bestimmte Gruppen von Menschen – etwa für Heimbewohner/innen oder für chronisch Kranke mit geringen Einkommen – sollte im Sinne der Sicherung eines Existenzminimums eine generelle Kostenbefreiung gelten.

6. Gewalt gegen Frauen

Die in der Gewaltprävalenzstudie von der Bundesfrauenministerin angesprochene bundesweite Hotline für Opfer von Gewalt gegen Frauen sollte unverzüglich eingerichtet und für Frauen mit unterschiedlichen muttersprachlichen Hintergründen zugänglich sein. Die dabei angebotenen Hilfeleistungen müssen auf unterschiedliche Gewalterfahrungen und Opfersituationen zugeschnitten sein.

Als Konsequenz der Gewaltprävalenzstudie, die belegt, dass Gewalt gegen Frauen bislang nicht reduziert, geschweige denn abgeschafft werden konnte, sollten weitere einschlägige Forschungsarbeiten finanziert und durchgeführt werden, insbesondere solche, die

sich mit der Entstehung von Gewalt in Beziehungen und häuslicher Gewalt beschäftigen sowie die Früherkennungsstadien und Chancen der Intervention identifizieren helfen. Es wird empfohlen, außerdem Studien über die langfristigen Gewaltfolgekosten aller Formen von Gewalt gegen Frauen und aller sexualisierten Gewalt (gender based violence) auch gegen Jungen und Männer in Auftrag zu geben. Wichtig wäre, dass die Ergebnisse bereits vorliegender bzw. noch durchzuführender Studien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Aufklärungskampagnen und Programme zu Prävention und Opferschutz bei häuslicher Gewalt sollten in verschiedenen Sprachen, in den verschiedenen Migrant/innen-Communities und unter Mitwirkung und Mitgestaltung von Migrant/innen und Expertinnen mit eigenem Migrationshintergrund durchgeführt werden.

Es müssen Konsequenzen im Bereich der Aufklärung, der Intervention und des Opferschutzes aus der Einsicht gezogen werden, dass Flüchtlingsfrauen, insbesondere Asylbewerberinnen und ihre Töchter und Söhne in so genannten Sammelunterkünften, die oft fern von städtisch konzentrierten Aufklärungs- und Hilfsangeboten liegen, besonders hohen Gewaltrisiken ausgesetzt sind.

Abschluss der Veranstaltung

Frau Seidensticker dankt allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, insbesondere den Referentinnen, für ihre aktive Mitwirkung. Sie schließt die Veranstaltung mit dem Hinweis, dass eine Dokumentation des Fachgesprächs – u.a. mit Abdruck der ausgearbeiteten Impulsreferate – geplant sei. Außerdem sei vorgehen, die Ergebnisse des Fachgesprächs sowohl den Bundesministerien als auch dem Bundestagsausschuss für Menschenrechte mit der Bitte um weitere Gespräche zu übermitteln.

9

Tagungsprogramm CEDAW Follow-Up am 30. September 2004

Programm CEDAW Follow-Up Konstruktiver Dialog

Datum: 30. September 2004, 9.30 – 18.00 Uhr

Ort: Tagungszentrum im Haus der Bundespressekonferenz

Schiffbauerdamm 40

10117 Berlin

9.30 – 9.45	Frauke Seidensticker , stellvertretende Direktorin des Deutschen Instituts für Menschenrechte – Begrüßung / Chair der Konferenz	11.15 – 11.30	Berichterstatlerin: Brigitte Triems , Vorsitzende des Demokratischen Frauenbundes e.V. und Mitglied im Vorstand des Deutschen Frauenrates
9.45 – 10.00	Christel Riemann-Hanewinkel , Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend – Einführung	11.30 – 12.45	2. Runde: Rentenreform
10.00 – 10.15	Dr. Hanna Beate Schöpp-Schilling , Unabhängige Expertin im CEDAW-Ausschuss – Einleitende Worte zum UN – Frauenrechtsabkommen CEDAW und seiner Umsetzung	11.30 – 11.45	Prof. Ursula Rust , Universität Bremen – Impulsvortrag Rentenreform, Auswirkung impliziter Diskriminierungen
10.15 – 11.30	1. Runde: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	11.45 – 12.30	Dialog: Regierung – Wissenschaftlerinnen – Parlament – NGOs
10.15 – 10.30	Dr. Christine Fuchsloch , Deutscher Juristinnenbund (djbb) – Impulsvortrag Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik	12.30 – 12.45	Berichterstatlerin: Dr. Marita Körner , Rechtsanwältin und Privatdozentin
10.30 – 11.15	Dialog: Regierung – Wissenschaftlerinnen – Parlament – NGOs	12.45 – 13.45	Mittagspause

- | | | | |
|---------------|---|---------------|--|
| 13.45 – 15.00 | 3. Runde: Gesundheitsreform | 16.00 – 16.15 | Berichterstatterin:
Christiane Howe , context e.V.,
Mitautorin- und Herausgeberin NGO
– Schattenberichte 2003 |
| 13.45 – 14.00 | Dr. Regine Rapp-Engels , Deutscher
Ärztinnenbund – Impulsvortrag
Gesundheit und Gesundheitsreform-
strukturelle Diskriminierungen | 16.15 – 16.30 | Kaffeepause |
| 14.00 – 14.45 | Dialog: Regierung – Wissenschaft-
lerinnen – Parlament – NGOs | 16.30 – 17.45 | 5. Runde: Gewalt gegen Frauen
beenden |
| 14.45 – 15.00 | Berichterstatterin:
Angelika Voss , Wissenschaftliche
Mitarbeiterin Essener Kolleg
für Geschlechterforschung, Gender
Medizin | 16.30 – 16.45 | Dr. Monika Schröttle , Universität
Bielefeld, Projektleiterin Prävalenz-
studie Gewalt gegen Frauen in
Deutschland – Ergebnisse aus der
bundesdeutschen Repräsentativ-
studie, Impulsvortrag |
| 15.00 – 16.15 | 4. Runde: Lebenssituation von
Migrantinnen verbessern | 16.45 – 17.30 | Dialog: Regierung – Wissenschaft-
lerinnen – Parlament – NGOs |
| 15.15 – 15.30 | Dr. Nevâl Gültekin , Sozialwissen-
schaftlerin, Lehrbeauftragte an der
Fachhochschule Frankfurt a.M.
– Impulsvortrag Lebenssituation
von Migrantinnen verbessern | 17.30 – 17.45 | Berichterstatterin:
Rhoda Tretow ,
Vorstand TERRE DES FEMMES,
Berlin/Tübingen |
| 15.30 – 16.00 | Dialog: Regierung – Wissenschaft-
lerinnen – Parlament – NGOs | 17.45 – 18.00 | Schlussrunde |
| | | 18.00 | Ausklang am Tagungsort |

10

Die Autorinnen

Marion Böker

Historikerin M.A., befasst mit Frauenrechten seit 1982 in verschiedenen lokalen und internationalen NGOs und Netzwerken; Lehraufträge, Vorträge, Trainings an Universitäten, in der Erwachsenenbildung, für Institutionen; Expertin in Programmen der Europäischen Kommission und UNDP; freiberufliche Tätigkeit für das Deutsche Institut für Menschenrechte. Themen: CEDAW, Gender Budgeting, Frauenhandel; diverse Publikationen u.a. Mitherausgeberin und -autorin der Schattenberichte 2003/04 zu CEDAW; Mitglied der Berliner Landeskommision Gender Mainstreaming für die Initiative für einen geschlechtergerechten Haushalt in Berlin.

Christine Fuchsloch

Dr. jur., Dissertation zum Thema „Das Verbot der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung“, 1993 Sozialrichterin, seit 2004 Richterin am Landessozialgericht Berlin; Vorsitzende der Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich des Deutschen Juristinnenbundes. Veröffentlichungen zum Sozialrecht und zur Frauenförderung.

Nevâl Gültekin-Thomasson

Dr. phil., geboren in Istanbul. In Frankfurt/Main Studium der Soziologie und Pädagogik (Dipl. Soziologin); gründete und leitete das interkulturelle Bildungs- und Beratungszentrum für Frauen und Mädchen Infrau e.V.. Nach 1997 Promotion in Erziehungswissenschaften. Freiberufliche Arbeit u.a. als Lehrbeauftragte an der Fachhochschule Frankfurt/Main, wissenschaftliche Autorin und Beraterin. Arbeitsschwerpunkte: Migration, Frauen, Bildung, Biographie, Gender und Interkulturalität.

Christel Riemann-Hanewinkel

Buchhändlerin. Theologiestudium in Halle/Saale. 1976 – 90 Pfarrerin, 1988 – 90 stellvertretende Superintendentin des Evangelischen Kirchenkreises Halle/Saale. Mitbegründerin der SDP in Halle im Oktober 1989. 1990 – 92 Stadträtin und Vizepräsidentin der Stadtverordnetenversammlung Halle. Seit 1990 Mitglied des Bundestages. Seit Oktober 2002 Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Ursula Rust

Prof. Dr. jur., 1982 – 1988 wissenschaftliche Angestellte bei der ersten Landesgleichstellungsstelle in Hamburg, 1989 – 1992 Regierungsdirektorin im ersten Frauenministerium in Schleswig-Holstein, seit 1992 Professorin am juristischen Fachbereich der Universität Bremen, Professur „Gender Law, Arbeitsrecht, Sozialrecht“.

Hanna Beate Schöpp-Schilling

Dr. phil., befasst mit Frauenbildungs- und arbeitsmarktpolitischen Fragen auf nationaler und internationaler Ebene seit 1973, mit Fragen der Menschenrechte u. a. von Frauen seit 1988; Sitz in zahlreichen deutschen und internationalen Gremien; seit 1989 Sachverständige für Deutschland im Ausschuss der UN zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

Monika Schröttle

Dr. rer. soc., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Interdisziplinären Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung der Universität Bielefeld. Gemeinsam mit Prof. Dr. Ursula Müller hat sie die Repräsentativstudie zu Gewalt gegen Frauen geleitet. Im Rahmen der EU-Coordination Action on Human Rights Violations (CAHRV) koordiniert sie derzeit zusammen mit Manuela Martinez ein Subnetwork zur Prävalenzforschung in Europa.



Anhang

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz	EuGH	Europäischer Gerichtshof
Art.	Artikel	GG	Grundgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt	GSiG	Gesetz über die bedarfsorientierte Grundsicherung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend	IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
BSG	Bundessozialgericht	ICCPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
BSGD	Bundessozialhilfegesetz	ICESCR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache	IFF	Interdisziplinäres Zentrum für Frauen- und Geschlechterforschung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht	Infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheidung	lit.	nach dem Buchstaben
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz	NGO	Nichtregierungsorganisation
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women/Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau	OP	Optional Protocol/ Fakultativprotokoll (Vertragszusatz, der wahlweise zusätzlich zum Übereinkommen ratifiziert werden kann und dadurch verbindlich wird)
CEDAW	Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women/Ausschuss zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (Vertragsausschuss, der die Umsetzung des CEDAW-Übereinkommen überwacht)	PISA	Programme for International Student Assessment
ders.	derselbe	SWS	Sozialwissenschaftliche Studiengesellschaft in Wien; seit 1987 heißt die Publikation SWS-Rundschau
dies.	dieselbe	TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
djb	Deutscher Juristinnenbund	UN	United Nations/ Vereinte Nationen
DM	Deutsche Mark, deutsche Währung bis zum EURO ab 1.1. 2002	vdr	Verband der deutschen Rentenversicherungsträger
ebd.	ebenda	vgl.	vergleiche
EG	Europäische Gemeinschaft	ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag		
ESC	Europäische Sozialcharta		
EU	Europäische Union		



Abschließende Bemerkungen, CEDAW-AUSSCHUSS, 30. Januar 2004 (Dokumentation)

04-21969 (D) 1
CEDAW/C/2004/I/CRP.3/Add.6/Rev.1
NICHT REDIGIERTE VORABFASSUNG
30. Januar 2004
Original: Englisch

**Ausschuss für die Beseitigung der
Diskriminierung der Frau Dreißigste Sitzung**
12. bis 30. Januar 2004

Abschließende Bemerkungen: Deutschland

1. Der Ausschuss hat sich am 21. Januar 2004 auf seiner 640. und 641. Sitzung (siehe CEDAW/C/SR.640 und 641) mit dem fünften periodischen Staatenbericht Deutschlands (siehe CEDAW/C/DEU/5) befasst.

Vorlage durch den Vertragsstaat

2. Bei der Vorlage des Berichts erklärte die Vertreterin Deutschlands, dass der fünfte periodische Bericht einen Überblick über die von der deutschen Regierung seit 1998 verfolgte Gleichstellungspolitik gebe, und lenkte die Aufmerksamkeit auf den kontinuierlichen Dialog mit Nichtregierungsorganisationen. Das Übereinkommen habe inzwischen eine noch nie dagewesene Priorität im deutschen Parlament erlangt, das sich 2003 erstmals mit einem Bericht im Rahmen des Übereinkommens befasst hat.
3. Unter Bezugnahme auf die jüngsten Entwicklungen verwies die Vertreterin auf den Aktionsplan der Regierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen auf allen Ebenen, der einen ersten umfassenden Ansatz zu dieser Problematik darstelle und struktu-

relle Veränderungen zum Ziel habe. Die effektive Umsetzung des Aktionsplans erfordere eine enge Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Ländern, aber auch unter den Bundesministerien. Das Gewaltschutzgesetz habe den schnellen Schutz der Opfer von Gewalttaten zum Ziel, einschließlich des Schutzes vor Gewalttätern durch gerichtliche Anordnungen. Eine Untersuchung hatte außerdem die Notwendigkeit anderer Formen der Unterstützung und Beratung für Opfer ergeben. Während die Zuständigkeit für die Schaffung einer entsprechenden Unterstützungsinfrastruktur bei den Bundesländern und Gemeinden liege, sei das Recht auf ein gewaltfreies Leben eine politische Priorität der Bundesregierung. Das Bundesfrauenministerium habe eine Untersuchung des Arbeitnehmerschutzgesetzes von 1994 in Zusammenhang mit der Verhinderung von sexueller Belästigung am Arbeitsplatz in Auftrag gegeben, die einige der Hindernisse bei dessen effektiver Umsetzung aufgezeigt habe. Die Ergebnisse sollen bei der bevorstehenden Reform des Gesetzes im Zuge der Umsetzung der Antidiskriminierungsrichtlinie der EU berücksichtigt werden.

4. In Zusammenhang mit dem Thema Frauenhandel sei eine nationale Arbeitsgruppe eingerichtet worden, die als Lenkungsgremium für die Umsetzung des Aktionsplans diene, und bei der Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Regierungsebenen und anderen Leistungsträgern gebe es gute Fortschritte. Das Migrationsgesetz, mit dem eine EU-Richtlinie umgesetzt wird, sieht unter anderem kurzfristige Aufenthaltsgenehmigungen für die Opfer von Menschenhandel vor und konsolidiert den Aufenthaltsstatus für Opfer von Menschenhandel. Zusammen mit der Stärkung begleitender Maßnahmen ermögliche dieses Gesetz einen erheblichen Opferschutz.

5. Seit 1999 sei das Gender-Mainstreaming einer der Leitsätze des politischen Handelns der Bundesregierung. Die Strategie werde durch Maßnahmen und Pilotprojekte in nahezu allen Abteilungen der Bundesverwaltung umgesetzt. Erst kürzlich sei an der Humboldt-Universität in Berlin ein Gender-KompetenzZentrum eröffnet worden, um die Umsetzung des Gender-Mainstreaming in allen Bereichen der Gesellschaft zu fördern. Deutschland habe sich mit Erfolg für die Verfolgung einer dualen Strategie für eine Gleichstellungspolitik innerhalb der Europäischen Union eingesetzt, die auf dem Gender-Mainstreaming und einer traditionellen Frauenförderungs politik basiert. Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit zeige die erfolgreiche Anwendung dieser zweigleisigen Strategie, und im Jahr 2002 seien 37,4 Millionen Euro für das Gender-Mainstreaming und frauenspezifische Projekte zur Förderung der Rechte der Frau aufgewendet worden.
6. Mit der in der Agenda 2010 enthaltenen Reformpolitik der Bundesregierung seien weit reichende Reformen in Bereichen wie Wirtschaft, Arbeitsmarkt, Finanzen und Bildung vorgestellt worden. Die Interessen von Frauen und Familien seien insbesondere bei den Reformen des Arbeitsmarktes berücksichtigt worden, und die Auswirkungen der Reformen auf Frauen würden sorgfältig verfolgt. Die Vertreterin verwies außerdem auf mehrere wichtige Maßnahmen in der Vergangenheit, so etwa das Gleichstellungsgesetz im öffentlichen Dienst, die Einführung der Elternzeit, den Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes und das Job-AQTIV-Gesetz, das auf die Förderung der Einbeziehung von Frauen in Arbeitsförderungsmaßnahmen abzielt. Die Vertreterin unterstrich ihre besondere Besorgnis im Hinblick auf die Arbeitsmarktaussichten für Frauen im Osten Deutschlands.
7. Die Vertreterin erklärte, dass es zur Erzielung gleicher Beschäftigungschancen nach wie vor nötig sei, die Interessenkonflikte zwischen Familie und Erwerbstätigkeit zu lösen. Die Regierung arbeite mit den relevanten Interessenvertretern zusammen, um Unternehmen von den wirtschaftlichen Vorteilen von Maßnahmen zu überzeugen, die es Arbeitnehmern ermöglichen, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren. Die Untersuchung der Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, die im Rahmen der 2001 zwischen der Bundesregierung und den Zentralverbänden der deutschen Wirtschaft beschlossenen Vereinbarung erfolgt sind, soll in Kürze veröffentlicht werden. Als Teil ihrer Strategie zur Unterstützung mittelständischer Unternehmen fördere die Regierung außerdem mit Priorität die Selbstständigkeit von Frauen. Die Vertreterin wies darauf hin, dass die Erwerbstätigenquote der Frauen 2002 bei 58,8 Prozent lag, und das Ziel von 60 Prozent werde noch vor 2010 erreicht.
8. Während Deutschland zu den oberen 30 Prozent der europäischen Länder gehöre, was die finanzielle Unterstützung von Familien angehe, rangiere man hinsichtlich des Angebots an Kinderbetreuungs- und Bildungseinrichtungen am Schluss. Bis 2010 sei eine Reihe von Maßnahmen geplant, um bedarfsgerechte Einrichtungen für Kinder aller Altersstufen zu schaffen. Obwohl Schulen, Tagesbetreuungseinrichtungen und Kindergärten in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden fielen, habe die Bundesregierung 4 Milliarden Euro für die Einrichtung von Ganztagschulen bereitgestellt.
9. Abschließend erklärte die Vertreterin, dass sie nur einige der wichtigeren Aspekte in Zusammenhang mit der Umsetzung des Übereinkommens herausgestellt habe und sich auf die Fortführung des Dialogs mit dem Ausschuss über diese und andere Fragen freue.

Abschließende Bemerkungen des Ausschusses

Einleitung

10. Der Ausschuss dankte dem Vertragsstaat für die rechtzeitige Vorlage seines fünften periodischen Berichts entsprechend den Richtlinien des Ausschusses für die Vorlage regelmäßiger Berichte. Außerdem lobte er den Vertragsstaat für die schriftlichen Antworten auf die Themen und Fragen der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Sitzung und den mündlichen Vortrag zu den jüngsten Entwicklungen in Deutschland, der zur weiteren Klärung des aktuellen Sachstands bei der Umsetzung des Übereinkommens beigetragen habe.
11. Der Ausschuss lobte den Vertragsstaat für die Entsendung einer hochrangigen Delegation unter der Leitung der parlamentarischen Staatssekretärin im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Der Ausschuss bedankte sich auch für die konstruktiven Gespräche zwischen der Delegation und den Ausschussmitgliedern.

12. Der Ausschuss lobte den Vertragsstaat für die Rücknahme seines Vorbehalts gegen Artikel 7(b) des Übereinkommens, den der Vertragsstaat bei der Ratifizierung vorgebracht hatte.
13. Der Ausschuss lobte den Vertragsstaat auch für seine Einwendungen gegen Vorbehalte anderer Vertragsstaaten, die er für unvereinbar mit dem Ziel und Zweck des Übereinkommens hält.

Positive Aspekte

14. Der Ausschuss äußerte sich anerkennend über das umfassende Netzwerk von Einrichtungen und Systemen für die Gleichstellung der Geschlechter auf allen Ebenen der Regierung und über die Vielzahl der politischen Maßnahmen und Programme zu vielen Bereichen des Übereinkommens. Außerdem würdigte er den integrierten Ansatz für das Gender-Mainstreaming und die kürzliche Einrichtung des GenderKompetenzZentrums zur Unterstützung der Einführung und Umsetzung des Gender-Mainstreaming auf verschiedenen Ebenen, einschließlich Wirtschaft, Politik und Verwaltung.
15. Der Ausschuss stellte anerkennend fest, dass der Vertragsstaat das Optionale Protokoll zum Übereinkommen ratifiziert und die Änderung von Artikel 20, Absatz 1, des Übereinkommens in Bezug auf die Sitzungszeiten des Ausschusses angenommen hat.
16. Der Ausschuss lobte den Vertragsstaat für die Verabschiedung einer beträchtlichen Anzahl von Gesetzen und Novellen im Hinblick auf die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Frauen, einschließlich des Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes, das ein eigenständiges Aufenthaltsrecht für ausländische Ehepartner im Falle der Trennung nach zwei Jahren der ehelichen Lebensgemeinschaft in Deutschland oder früher im Rahmen einer Härtefallklausel vorsieht, des Bundesgleichstellungsgesetzes, nach dem Frauen unter bestimmten Bedingungen in Bereichen, in denen sie unterrepräsentiert sind, bevorzugt zu berücksichtigen sind, des Gewaltschutzgesetzes, das gerichtliche Anordnungen gegen Täter und auch gegen gewalttätige Partner vorsieht, sowie das Job-AQTIV-Gesetz, das spezifische arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Frauen weiter ausdehnt.
17. Der Ausschuss war erfreut über die aktive Rolle von Nichtregierungsorganisationen im Bereich

der Gleichstellung der Geschlechter und deren Zusammenarbeit mit dem Vertragsstaat, unter anderem durch regelmäßige Konsultationen, Mitgliedschaft in bereichsübergreifenden Arbeitsgruppen, Einbindung in den legislativen Prozess und Mitgliedschaft in der deutschen Delegation bei der Frauenrechtskommission seit der 23. Sondersitzung der Generalversammlung.

18. Der Ausschuss begrüßte die Politik des Vertragsstaates hinsichtlich der Einbeziehung einer Gender-Dimension in seine Entwicklungs- und Kooperationsprogramme sowie die Förderung der Menschenrechte von Frauen in diesem Zusammenhang.
19. Der Ausschuss stellte anerkennend fest, dass der fünfte periodische Staatenbericht im Deutschen Bundestag diskutiert worden ist.

Grundsätzliche Bereiche der Besorgnis und Empfehlungen

20. Der Ausschuss ist besorgt über das Fortbestehen der allgegenwärtigen stereotypen und konservativen Ansichten über die Rolle und Aufgaben von Frauen und Männern. Er ist auch besorgt, dass Frauen bisweilen von den Medien und in der Werbung als Sexobjekte und in traditionellen Rollen dargestellt werden.
21. Der Ausschuss empfiehlt die Verstärkung der politischen Maßnahmen und die Durchführung von Programmen, unter anderem von Bewusstseinsförderungs- und Bildungskampagnen für Frauen und Männer, und insbesondere in Medien- und Werbeagenturen, um zur Beseitigung von Stereotypen in Zusammenhang mit den traditionellen Rollenbildern in der Familie und am Arbeitsplatz sowie in der Gesellschaft insgesamt beizutragen. Darüber hinaus empfiehlt er, die Medien dazu anzuhalten, ein positives Frauenbild zu vermitteln, und konzertierte Anstrengungen zu unternehmen, um die Wahrnehmung von Frauen als Sexobjekte unter Männern und in der Gesellschaft zu ändern.
22. Trotz der Anerkennung, dass ein umfassender Aktionsplan umgesetzt worden ist, und trotz der Feststellung, dass die Ergebnisse einer Untersuchung zum Thema Gewalt gegen Frauen im Laufe des Jahres 2004 veröffentlicht werden sollen, bedauert der Ausschuss den begrenzten Umfang der verfügbaren Daten und Informationen im Hinblick

- auf das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, einschließlich häuslicher Gewalt, die Art und Formen der Gewalt sowie das Alter und die ethnische Herkunft der Opfer.
23. **Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat dringend auf, Daten und Informationen über die Art und das Ausmaß der Gewalt gegen Frauen, auch in der Familie, sowie über alle neuen Formen von Gewalt gegen Frauen, einschließlich Migrantinnen, zu erheben und diese Informationen im nächsten periodischen Bericht vorzulegen. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat außerdem auf, seine Bemühungen zur Durchführung von politischen Maßnahmen, Plänen und Programmen mit dem Ziel der Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen fortzusetzen.**
 24. Trotz der „Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft“ ist der Ausschuss besorgt über das hohe Maß an Langzeitarbeitslosigkeit unter Frauen, die wachsende Anzahl von teilzeitarbeitenden Frauen und von Frauen in niedrig bezahlten und gering qualifizierten Arbeitsverhältnissen, das Fortbestehen der Lohndiskriminierung gegen Frauen und die Diskrepanz zwischen ihrer Qualifikation und ihrem beruflichen Status. Der Ausschuss ist auch besorgt, dass Männer ungeachtet der Verabschiedung der neuen Regelungen im Bundes-erziehungsgeldgesetz nach wie vor weniger Bereitschaft zeigen, Elternzeit in Anspruch zu nehmen.
 25. **Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, seine Anstrengungen zur Förderung der De-facto-Gleichstellung von Frauen auf dem Arbeitsmarkt einschließlich ihres Zugangs zu Vollzeitbeschäftigung zu verstärken, unter anderem durch den Einsatz von zeitweiligen Sondermaßnahmen nach Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens und der allgemeinen Empfehlung 25, und den Grundsatz „gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit“ zu fördern. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Auswirkungen der Vorschriften zur Teilzeitarbeit und zur Elternzeit weiter zu beobachten und ggf. die Anreize zu verstärken, um möglichen nachteiligen Folgen von Teilzeitarbeit für Frauen entgegenzuwirken, insbesondere in Zusammenhang mit ihren Altersversorgungs- und Rentenleistungen, und Väter dazu zu bewegen, in stärkerem Maße Elternzeit in Anspruch zu nehmen.**
 26. Der Ausschuss ist besorgt, dass das Übereinkommen nicht denselben Grad an Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit wie regionale Rechtsinstrumente, insbesondere die Richtlinien der Europäischen Union, erhalten hat und daher nicht regelmäßig als Rechtsgrundlage für Maßnahmen, auch gesetzgeberischer Art, zur Beseitigung der Diskriminierung gegen Frauen und zur Förderung von Frauen im Vertragsstaat angeführt wird.
 27. **Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinen Bemühungen zur Erreichung des Ziels der Gleichstellung der Geschlechter größeres Gewicht auf das Übereinkommen als rechtlich bindendes Menschenrechtsdokument zu legen. Daneben fordert er den Vertragsstaat auf, proaktive Maßnahmen zur Förderung des Bekanntheitsgrads des Übereinkommens, insbesondere unter Parlamentariern, in der Justiz und in den Rechtsberufen sowohl auf Bundes- wie auf Länderebene zu ergreifen.**
 28. Der Ausschuss ist besorgt, dass einige Aspekte der Reformpolitik der Bundesregierung in der „Agenda 2010“ negative Auswirkungen insbesondere auf Frauen haben könnten.
 29. **Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, die Auswirkungen seiner Wirtschafts- und Sozialreformen für Frauen in allen Phasen der Planung, Umsetzung und Bewertung zu prüfen und sorgfältig zu überwachen, um gegebenenfalls nötige Änderungen vorzunehmen, um möglichen negativen Folgen entgegenzuwirken.**
 30. Der Ausschuss ist besorgt über die Situation von Migrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen, einschließlich Sinti und Roma, die unter verschiedenen Formen von Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, ethnischer oder religiöser Zugehörigkeit und Rasse leiden, sowie über die Anfälligkeit einiger dieser Frauen für Menschenhandel und sexuelle Ausbeutung. Der Ausschuss bedauert den Mangel an spezifischen Informationen in den Berichten im Hinblick auf den Zugang zu Gesundheitsversorgung, Arbeit und Bildung sowie die verschiedenen Formen von Gewalt, denen Frauen ausgesetzt sind, und insbesondere von Daten und Informationen über Zwangsheiraten. Der Ausschuss ist auch besorgt über die Situation einiger ausländischer Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten.



31. Der Ausschuss ersucht den Vertragsstaat, wirksame Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung gegen Migrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen sowohl in der Gesellschaft als Ganzes als auch innerhalb ihrer Gemeinschaften sowie zur Achtung und Förderung ihrer Menschenrechte zu ergreifen, und zwar durch wirksame und proaktive Maßnahmen, einschließlich durch Bewusstseinsförderungs- und Informationsprogramme. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat weitere Untersuchungen zur Situation von Migrantinnen und Minderheiten angehörenden Frauen und Mädchen sowie die Vorlage von angemessenen Daten und Informationen über deren Situation, auch zum Thema Frauen- und Mädchenhandel und sexueller Ausbeutung, im nächsten periodischen Bericht an den Ausschuss, sowie Vorbeugungs- und Rehabilitationsmaßnahmen für diese Gruppen. Darüber hinaus empfiehlt der Ausschuss dem Vertragsstaat, seine Bemühungen zum Schutz der Menschenrechte von ausländischen Haushaltshilfen in Diplomatenhaushalten zu verstärken.
32. Trotz Würdigung der Tatsache, dass die Mitwirkung von Frauen im politischen Leben die kritische Schwelle von 30 Prozent überschritten hat, ist der Ausschuss besorgt, dass Frauen in den höheren Ebenen verschiedener anderer Sektoren des öffentlichen Lebens unterrepräsentiert sind, vor allem im öffentlichen Dienst, im diplomatischen Dienst, in Wissenschaft und Forschung und im akademischen Bereich.
33. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, Schritte zur Erleichterung des stärkeren Zugangs von Frauen zu hochrangigen Positionen zu unternehmen. Er empfiehlt die Einleitung proaktiver Maßnahmen zur Beseitigung bestehender Hindernisse und wo nötig zur Umsetzung von zeitweiligen Sondermaßnahmen nach Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens.
34. Der Ausschuss ist besorgt, dass einige Hinweise auf „zeitweilige Sondermaßnahmen“ in dem Staatenbericht auf ein mangelhaftes Verständnis von Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens hindeuten.
35. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, bei der Ausarbeitung seines nächsten Berichts die allgemeine Empfehlung 25 des Ausschusses zu Artikel 4, Absatz 1, des Übereinkommens zu berücksichtigen.
36. Obwohl der Ausschuss anerkennt, dass das Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten mit dem Ziel einer Verbesserung des rechtlichen und gesellschaftlichen Schutzes in Kraft getreten ist, bleibt er weiterhin besorgt wegen der Ausbeutung von Prostituierten.
37. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, das Gesetz zu beobachten und in seinem nächsten Bericht eine Bewertung seiner Auswirkungen vorzulegen. Der Ausschuss empfiehlt die Durchführung von Programmen, die eine Reihe von alternativen Möglichkeiten zur Sicherung des Lebensunterhaltes bieten, um Frauen davon abzuhalten, sich zu prostituieren, sowie von Rehabilitationsprogrammen, um ihnen zu helfen. Der Ausschuss empfiehlt auch die Durchführung von Bildungs- und Informationsprogrammen zu Menschenrechtsfragen in Zusammenhang mit der Ausbeutung durch Prostitution.
38. Obwohl nach der Prüfung des kombinierten zweiten und dritten Berichts und des vierten Berichts zahlreiche Studien und Untersuchungen in Auftrag gegeben wurden, ist der Ausschuss besorgt, dass ihm nur wenige Ergebnisse rechtzeitig für seine Beratungen über den fünften Staatenbericht vorgelegt worden sind.
39. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht Informationen über die Ergebnisse dieser Studien und Untersuchungen im Hinblick auf die Auswirkungen von Gesetzen, politischen Maßnahmen, Plänen und Programmen mit dem Ziel der Gleichstellung der Geschlechter vorzulegen.
40. Der Ausschuss empfiehlt dem Vertragsstaat, sich bei der Vorbereitung des nächsten periodischen Berichts mit unabhängigen Frauenorganisationen zu beraten.
41. Der Ausschuss fordert den Vertragsstaat auf, in seinem nächsten Bericht, der nach Artikel 18 des Übereinkommens 2006 vorzulegen ist, auf die Bedenken einzugehen, die der Ausschuss in den vorliegenden abschließenden Bemerkungen geäußert hat.
42. Unter Berücksichtigung der Gender-Dimension der Erklärungen, Programme und Aktionsplattformen, die von den zuständigen Konferenzen, Gipfeln und Sondersitzungen der Vereinten Nationen (z.B. der Sondersitzung der Generalversammlung zur Prüfung und Bewertung der Umsetzung des Aktionsprogramms der Weltkonferenz für Bevölkerung und Entwicklung

- [21. Sondersitzung], der Sondersitzung der Generalversammlung zum Thema Kinder [27. Sondersitzung], der Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und die damit einhergehende Intoleranz und der Zweiten Weltalterskonferenz) verabschiedet worden sind, fordert der Ausschuss den Vertragsstaat auf, Informationen über die Umsetzung der Aspekte dieser Dokumente in Zusammenhang mit den entsprechenden Artikeln des Übereinkommens in seinen nächsten periodischen Bericht aufzunehmen.
43. Der Ausschuss wünscht die weite Verbreitung der vorliegenden abschließenden Bemerkungen, um die Menschen in Deutschland, insbesondere Personen in Regierung und Verwaltung sowie Politiker, über die Maßnahmen zu infor-

mieren, die ergriffen worden sind, um die Gleichstellung von Frauen und Männern de jure und de facto sicherzustellen, sowie über die weiteren Maßnahmen, die in diesem Zusammenhang erforderlich sind. Er fordert den Vertragsstaat außerdem auf, weiter für die allgemeine Verbreitung und Information, insbesondere an Frauen- und Menschenrechtsorganisationen, über das Übereinkommen und sein Optionales Protokoll, die allgemeinen Empfehlungen des Ausschusses, die Aktionsplattform und Erklärung von Peking sowie über die Ergebnisse der 23. Sondersitzung der Generalversammlung mit dem Titel „Frauen 2000: Geschlechterbezogene Gleichstellung, Entwicklung und Frieden im 21. Jahrhundert“ zu sorgen.

Deutsches Institut für Menschenrechte
German Institute for Human Rights

Zimmerstrasse 26/27
D-10969 Berlin

Phone: +49 (0)30 - 25 93 59-0

Fax: +49 (0)30 - 25 93 59-59

info@institut-fuer-menschenrechte.de